.iecah.

Instituto de Estudios
sobre Conflictos
y Acción Humanitaria

# La acción humanitaria en 2009-2010: en esas estábamos cuando tembló Haití

# Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria

Madrid, noviembre de 2010

# .Índice.

.Presentación.

# La acción humanitaria en 2009-2010: en esas estábamos cuando tembló Haití*

*
Elaborada por
**Francisco Rey Marcos**
y **Jesús A. Núñez Villaverde,**
Codirectores del IECAH.

Por sexto año consecutivo presentamos el *Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria*, sobre la acción humanitaria española e internacional que realiza el IECAH en colaboración con Médicos Sin Fronteras-España (MSF-E). El informe que presentamos en esta ocasión abarca el año 2009 y hace también algunas referencias a lo acontecido hasta ahora en el año 2010. Al no poder contar con datos financieros sólidos hasta bien entrado el año siguiente al analizado, nos ha parecido conveniente —como hicimos el año anterior— no cerrar algunos de los análisis en el año pasado, sino incorporar también algunas consideraciones sobre el actual. En el período que analizamos en estas páginas continuó la crisis económica y financiera que comenzara en años anteriores con consecuencias demoledoras sobre las poblaciones vulnerables de muchos países afectados por crisis crónicas o desastres y conflictos.

En este contexto de continuación de la crisis, las cifras de ayuda humanitaria (AH) a escala internacional han comenzado a declinar rompiendo las tendencias crecientes de años anteriores y los compromisos de muchos países donantes. Durante el año 2009, los organismos internacionales y ONG han tenido que volver a incrementar sus campañas para conseguir mayor respuesta social y pública frente a las emergencias. La mera constatación de que se ha superado ya la cifra de más de mil millones de personas hambrientas, dada a conocer en 2009, debería hacernos sonrojar a los que vivimos en países desarrollados. Y, algo más que eso, debería hacernos reaccionar de modo más enérgico que hasta ahora. Este ha sido siempre el objetivo de los informes del IECAH: suministrar información relevante que sirva para actuar de forma decidida. Una de las razones argüidas para este descenso es que durante el año 2009 no hubo ningún desastre de gran envergadura y que eso detrajo a los donantes. Pero eso es solo una verdad a medias, ya que, como veremos, las cifras de personas afectadas por crisis de todo tipo, apenas se han modificado.

En ese contexto de un cierto conformismo por parte de los organismos internacionales y de los gobiernos donantes que reflejan las cifras del 2009, el terremoto de Haití, apenas iniciado el 2010, supone un dramático toque de atención sobre la comunidad humanitaria y el mundo en general del que aún no hemos salido. La enorme pero caótica respuesta a la catástrofe refleja que el que algunos han llamado «sistema internacional humanitario» no está preparado para desastres de esta magnitud. Muestra también que las respuestas más eficaces, por más que algunos medios de comunicación mitificaran el papel de las fuerzas armadas, vienen de donde siempre: las grandes redes de organizaciones especializadas y con principios claros y su vinculación con los medios locales.

En ese contexto previo al terremoto de Haití, en el caso español, se mantuvo el tipo en lo que afecta a las grandes cifras de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), lo que es muy destacable, y se incrementaron un poco los montos de lo dedicado a acción humanitaria, al tiempo que lentamente se fueron consolidando algunas de las reformas institucionales previstas desde hace tiempo. El recorte que se produjo en las cifras de AOD ha sido ya en el año 2010, con el compromiso de no afectar a los compromisos contraídos con Haití ni a otros temas de carácter humanitario. No obstante, el Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 no supone grandes avances en la materia, como tampoco el Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) del 2009, y lo humanitario sigue ocupando un papel algo colateral en el conjunto de nuestra cooperación. La relación adecuada de la acción humanitaria con el conjunto de instrumentos de cooperación sigue siendo una asignatura pendiente de nuestra cooperación.

En lo que respecta a su estructura, el primer bloque del *Informe* se centra, como viene siendo habitual, en el repaso a los grandes acontecimientos internacionales que han marcado la acción humanitaria. Tras hacer un breve recorrido panorámico por los principales eventos de 2009, se profundiza en las respuestas que se han dado desde la comunidad internacional analizando su alcance, sus limitaciones y tratando de identificar las tendencias que pueden afectar al futuro. Consolidamos en este *Informe* el privilegio de contar con un artículo elaborado por los compañeros del Programa Global Humanitarian Assistance de Development Initiatives —entidad que realiza algunos de los informes internacionales de referencia en esta materia—, en el que se analiza en profundidad la respuesta humanitaria internacional durante el año. Como en los informes anteriores, también se dedica un capítulo a los aspectos jurídicos y en especial a la realidad del Derecho Internacional Humanitario (DIH). Otro capítulo concreta algunos de los problemas que plantea desde la perspectiva humanitaria la puesta en marcha de la Corte Penal Internacional.

El segundo bloque del *Informe* se dedica al análisis detallado de la acción humanitaria española durante el año 2009. Para ello, junto

con el seguimiento de lo realizado por la Administración Central del Estado y en especial la AECI (actual AECID), dedicamos especial atención en esta ocasión a la cooperación descentralizada y, en particular, a las comunidades autónomas y las administraciones locales. Las comunidades autónomas han reducido sus fondos en un 37 % durante el año 2009, lo que muestra un comportamiento errático y poco sólido. Analizamos por ello, también, cómo la incorporación de la Buena Donación Humanitaria a la cooperación descentralizada podría suponer un avance en los compromisos de estos actores, garantizando una cierta previsibilidad en su financiación.

El tercer bloque del *Informe* desarrolla algunas cuestiones que fueron clave en el año 2009, incluyendo un seguimiento de las Operaciones de mantenimiento de la paz y su rol en la protección de los civiles. Es este un tema que afecta en muchas ocasiones al trabajo humanitario y que, por ello, conviene tratar específicamente pues, en ocasiones, genera confusión. El análisis de casos específicos, en los que se puede observar de cerca la actuación de muy diversos actores cuando sobreviene un desastre o un conflicto, suministra muchísima información y plantea numerosas cuestiones que interesan muy directamente en un informe de estas características. Por ello, hemos incorporado varios capítulos que analizan situaciones muy diversas, pero que permiten extraer algunas conclusiones más generales. El primero estudia las consecuencias humanitarias de los procesos migratorios, tema al que nos hemos referido en anteriores ocasiones por considerar que su tratamiento suele hacerse con enfoques muy limitados y sesgados. El segundo artículo de casos concretos profundiza en una de las crisis más largas pero peor conocidas de nuestra época: la situación de Darfur (Sudán); en él se analizan las estrategias que permitan acceder a las poblaciones en peligro. Por último y también gracias a los compañeros de MSF, profundizamos en el gran olvido en el que viven las víctimas de ciertas enfermedades que no generan las mismas muestras de solidaridad y respuesta que otras situaciones; en el artículo se analiza cómo hay que completar mediante acciones de *lobby* e incidencia las tareas asistenciales para ser verdaderamente útil a estos colectivos tan olvidados.

Se completa el *Informe* con algunos anexos en los que incluimos una cronología de los principales acontecimientos del año en clave humanitaria. Asimismo, de modo sintetizado presentamos en sus primeras páginas un resumen ejecutivo, que recoge las principales conclusiones e introduce algunas propuestas y recomendaciones desarrolladas con posterioridad. Este es y ha sido siempre el espíritu del Observatorio de la Acción Humanitaria, aportar constructivamente elementos de estudio y reflexión que contribuyan a la mejora de la acción humanitaria, de modo que pueda cumplir con los fines y propósitos que le dieron origen: prevenir y aliviar el sufrimiento humano sin discriminación.

El *Informe* es una obra colectiva del IECAH en el que han participado, además, personas de Médicos Sin Fronteras-España y otras organizaciones. Por parte de MSF-E, Alfonso Verdú, responsable de Programas, aborda el tema de los movimientos de población desde la perspectiva humanitaria. Por su parte Sylvain Groulx y Marta Cañas analizan la situación de Darfur y Gemma Ortiz el caso de las enfermedades tropicales olvidadas. El Director General de MSF-E, Aitor Zabalgogeazkoa, escribe sobre los retos humanitarios de la Corte Penal Internacional (CPI). Por otra parte, Paula San Pedro, de Intermón Oxfam, aborda el tema de la protección de civiles en las Operaciones de paz de la ONU. Jan Kellett, Jefe del Programa Global Humanitarian Assistance de Development Initiatives aborda los aspectos generales de la ayuda humanitaria durante el año. Por parte del IECAH han participado en el *Informe* lo que podríamos llamar el «equipo habitual»: Jesús A. Núñez Villaverde (Balance del año en materia de seguridad y cuestiones generales), María José Salvador (Aspectos jurídicos), Irene Arcas (Ayuda española y AECID), Alicia Pérez Daza (Cooperación descentralizada), Isabel Lorenzo Díaz (Edición, cronología y cuestiones generales). Otros compañeros y compañeras del IECAH han aportado sugerencias y comentarios. La coordinación y dirección general del *Informe* y la elaboración de algunas partes del mismo corrieron a cargo de Francisco Rey Marcos.

Desde el IECAH solo nos resta agradecer su colaboración a quienes nos acompañan en la aventura que implica el **Observatorio de la Acción Humanitaria** —on especial referencia en este caso a Médicos Sin Fronteras-España, coeditor del *Informe*— y a cuantos han aportado sus reflexiones, sugerencias y propuestas en el proceso de elaboración de estas páginas. Hemos continuado incorporando otras colaboraciones y ello nos alegra. De igual modo, queremos agradecer la colaboración de las entidades públicas que nos han facilitado sus datos para la elaboración del *Informe*.

En este sentido, es obligado citar muy especialmente a la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID —cuya transparencia nos ha permitido acceder a abundante y valiosa información— y también a la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE), del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, por su disponibilidad para darnos a conocer sus listados de datos y por su amabilidad y paciencia en la inevitable tarea de exploración que siempre entraña una labor valorativa como la que desde aquí hemos llevado a cabo.

La experiencia de los informes anteriores, que tuvieron un gran impacto en el sector y fueron capaces de incidir sobre los actores humanitarios españoles, nos hace ser optimistas sobre la utilidad de nuestra tarea y nos anima a continuar de modo cotidiano, trabajando por la mejora de la acción humanitaria y por la contribución de las acciones de cooperación en general a la construcción de la paz.

**Francisco Rey Marcos** y
**Jesús A. Núñez Villaverde**
Codirectores del IECAH

Madrid, noviembre de 2010

# .Resumen ejecutivo.

El **año 2009 puede considerarse desde la perspectiva humanitaria un año de cierta transición, en el que hubo un pequeño descenso en la financiación a escala internacional** y en el que se fueron consolidando iniciativas de años anteriores, como la Reforma Humanitaria en la ONU, o el Consenso Europeo de Acción Humanitaria en el marco de la Unión Europea.

Se calcula que **la ayuda humanitaria se redujo un 11 % entre 2008 y 2009, pasando de 16.900 a 15.100 millones de dólares**. La ayuda de los Gobiernos, que había crecido hasta los 12.800 millones de dólares en 2008, cayó aproximadamente hasta los 11.000 en 2009, el mayor descenso de la década. No obstante, sigue siendo una cantidad bastante mayor (unos 2.500 millones de dólares) que la ayuda humanitaria de los Gobiernos tanto de 2006 como de 2007. Los datos de Development Initiatives (DI) sugieren que las contribuciones privadas a las agencias humanitarias han aumentado en un 50 % aproximadamente desde 2006, hasta alcanzar al menos los 4.100 millones de dólares en 2008.

La ayuda humanitaria procedente de los Gobiernos es solo uno de los elementos del total de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). **La ayuda humanitaria ha supuesto una media del 8,3 % de la AOD desde 2000 y los volúmenes de AOD se han incrementado desde entonces**. En 2009 esta tendencia se ha mantenido. En 2005, las respuestas al terremoto-*tsunami* del Océano Índico y al terremoto de Cachemira incrementaron el porcentaje de la AOD que representaba la ayuda humanitaria hasta el 11,3 %; además, gracias a unas cantidades mayores de ayuda humanitaria alcanzó el 11,8 % en 2008.

Los Gobiernos gastan mucho más en ayuda humanitaria que hace 10 años. Pero esto no se refleja en una tasa de crecimiento anual continua. **La ayuda humanitaria es más volátil que la ayuda al desarrollo; hay aumentos y descensos bruscos cuando la comunidad internacional responde a crisis concretas. Y el hecho de que en el año 2009 no hubiera grandes crisis con fuerte impacto mediático puede explicar ese retroceso habido en la financiación durante el año.**

En ese contexto de un cierto conformismo por parte de los organismos internacionales y de los gobiernos donantes que reflejan las cifras de 2009, **el terremoto de Haití, apenas iniciado 2010, supone un dramático toque de atención sobre la comunidad humanitaria y el mundo en general del que aún no hemos salido. La enorme, pero caótica, respuesta a la catástrofe refleja que el que algunos han llamado "sistema internacional humanitario" no está preparado para desastres de esta magnitud.** Y que las respuestas más eficaces, por más que algunos medios de comunicación mitificaran el papel de las fuerzas armadas, vienen de donde siempre: de las grandes redes de organizaciones especializadas y con principios claros y de su vinculación con los medios locales.

**La acción humanitaria se sitúa hoy en un entorno dinámico e inestable, caracterizado por los efectos de la globalización económica, el cambio climático, la asociación de agendas de seguridad —en ocasiones nuevas— con las del control de fronteras, el papel creciente de actores no estatales o el fortalecimiento de antiguos Estados «débiles», la aparición y/o consolidación de flujos transnacionales de narcotráfico y redes de trata y tráfico de personas, o la ampliación del «teatro de operaciones» humanitarias como consecuencia del proceso de urbanización que experimenta el planeta.** Todo ello plantea nuevos retos para la acción humanitaria como los que brevemente citamos en este resumen ejecutivo.

En el **caso español**, en ese contexto previo al terremoto de Haití, se mantuvo el tipo en lo que afecta a las grandes cifras de la AOD, lo que es muy destacable, y **se incrementaron un poco los montos de lo dedicado a acción humanitaria, al tiempo que, lentamente, se fueron consolidando algunas de las reformas institucionales previstas desde hace tiempo. Desde una perspectiva presupuestaria se han imputado como acción humanitaria más de 465,03 millones de euros, aumentando los 404,3 del año anterior,** lo que supone una buena noticia en tiempos en los que el conjunto de la ayuda internacional y la ayuda española disminuyeron. **Ello supone casi un 10% del total de AOD ya que ésta, con un pequeño descenso respecto de 2008, supuso 4.728,05 millones de euros en el año 2009**. El recorte que se produjo en las cifras de AOD ha sido ya en el año 2010, con el compromiso de no afectar a los compromisos contraídos con Haití, ni a otros temas de carácter humanitario.

En los últimos años nuestro país ha ido consolidando su acción humanitaria y tanto desde la perspectiva del esfuerzo presupuestario, como desde los mecanismos de gestión de la ayuda, los avances han sido claros y el año 2009 ha sido muy significativo en este sentido. **España forma parte hoy del grupo de donantes comprometidos con la**

**mejora de la acción humanitaria global y su papel en los foros de Naciones Unidas, Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) u otros es cada vez mayor, pese a carecer de una visión estratégica y de criterios de asignación de los fondos muy claros.**

No obstante, ni el Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 ni el Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) de 2009 suponen grandes avances en la materia, ya que apenas incluyen referencias a esta modalidad de ayuda y lo humanitario sigue ocupando un papel algo colateral en el conjunto de nuestra cooperación. **La relación adecuada de la acción humanitaria con el conjunto de instrumentos de cooperación sigue siendo una asignatura pendiente de nuestra cooperación.**

El año 2009 ha estado ampliamente marcado por **una importante disminución en los fondos destinados a acción humanitaria desde la cooperación descentralizada**. Hay una tendencia similar entre la cooperación autonómica y la local, una gran disminución en los fondos destinados a acción humanitaria, 37% en el caso de las CC AA, y cierta estabilidad en los fondos totales de AOD.

Durante el año 2009 la distribución geográfica de los fondos destinados a acción humanitaria por las Comunidades Autónomas (CC AA) ha supuesto un cambio significativo respecto a 2008. Si bien en ese año, los fondos destinados a América Latina suponían más de un 60% del total, frente a un 22% destinados al continente africano, durante el año 2009 estos porcentajes se han equiparado, suponiendo un 32% y un 33% respectivamente. En cuanto a los sectores de intervención, la característica más remarcable es una clara disminución de los fondos destinados a la reconstrucción, que pasan de un 39% a un 16%, y un incremento de los destinados a la reducción del riesgo de desastres.

Desde una **perspectiva global**, en el año 2009 se han puesto de manifiesto otras cuestiones que afectan a la acción humanitaria como, por ejemplo, las que se refieren a la justicia penal internacional, y muy especialmente a la puesta en marcha de la **Corte Penal Internacional (CPI), o las que tiene que ver con la protección de los civiles en las Operaciones de Paz de la ONU.** Ambas pueden tener efectos insospechados sobre la acción humanitaria.

Respecto a lo primero, y analizando el caso de Darfur (Sudán) como el más representativo, la actual estrategia internacional, si es que la hay, no ha conseguido poner fin a la violencia contra la población civil y, en cambio, sí ha dado más argumentos al régimen sudanés y a sus milicias en sus ataques contra la población y las organizaciones de ayuda y en su retórica contra Occidente. La inacción internacional de ninguna manera exonera a Jartum de su responsabilidad: asegurar que las vidas de los no combatientes, especialmente los civiles, sean respetadas y que los actores humanitarios puedan proporcionar asistencia imparcial a las víctimas del conflicto. En el contexto actual, las acciones de todas las partes tienen el efecto de reducir nuestra capacidad de ayudar a la gente a mantenerse con vida.

**La ayuda humanitaria y la justicia internacional, así como la protección de los civiles, están muy lejos de ser un sistema coherente de actividades dirigidas a civilizar la conducta en las guerras. Cada una tiene su propia lógica y procesos distintos y, ocasionalmente, incompatibles.** La crisis en Darfur pone de manifiesto la necesidad de que las organizaciones de ayuda reconozcan estas contradicciones y disipen cualquier ambigüedad en cuanto a cómo les harán frente.

El caso de **Darfur muestra además que, a pesar de las dificultades para operar en un entorno con altos niveles de inseguridad como aquel, es posible encontrar fórmulas alternativas y modelos operacionales que permitan tener un impacto en la población**. Aunque, debido a las limitaciones existentes, a menudo ese impacto no sea todo lo satisfactorio que cabría esperar, toda acción que contribuya a mejorar la situación general y a disminuir el sufrimiento de esta población merece la pena.

El acceso depende enormemente de la situación de seguridad, pero en este contexto es sumamente importante mantener una relación sólida con las autoridades locales y actores clave de todas las partes en conflicto para conseguir acceder a la población. En un **contexto altamente politizado como el de Darfur, es fundamental ser percibido como un actor independiente y neutral. Todos los esfuerzos por reforzar este componente de la identidad humanitaria son pocos. La coherencia en la acción y el discurso humanitario son factores críticos. Hablamos de llevar a cabo una acción humanitaria que efectivamente sea independiente, neutral e imparcial. Constantemente debemos analizar nuestra acción para garantizar su coherencia.**

Por otra parte, en relación a otras formas de actuación exterior, la comunidad internacional ha dejado claro que las **misiones de paz** son una herramienta fundamental para proteger a la población civil no combatiente de la violencia, coerción y privación deliberada de la ayuda. Para que puedan desempeñar este papel, es **fundamental que las misiones desarrollen mecanismos de protección que incorporen a la población civil**, y que aquellos que funcionan correctamente se repliquen y sistematicen en otras misiones. De esta manera se aumentará la credibilidad y legitimidad de las misiones de paz, así como de todo el sistema de Naciones Unidas, permitiendo que siga siendo un elemento fundamental en la consecución y mantenimiento de la paz y seguridad globales.

Otro de los fenómenos a los que la acción humanitaria debe enfrentarse es el de los cambios en el **panorama migratorio**. Tan solo estamos en el inicio de este **desafío derivado de un fenómeno migratorio al que comenzamos a enfrentarnos con criterios humanitarios. A modo de ejemplo, la dinámica de MSF es incesante: reorientación de proyectos, identificación de nuevos ejes de migración, o la elaboración de herramientas que permitan ajustar las intervenciones y contribuir a mejorar los objetivos de incidencia y transformación**. El resultado final debe ser, en cualquier caso, lograr una mejora en la salud física y mental de las poblaciones beneficiadas, y contribuir a reducir el dramático impacto que la «aventura» en la que se ven obligadas a embarcarse tiene en su dignidad como personas.

Por último, el Informe analiza el problema de las llamadas **enfermedades olvidadas** y el papel de la ayuda en los contextos en que estas patologías afectan a muchos sectores de la población. Sorprendentemente, el personal sanitario puede ir más allá de las fronteras nacionales para llegar a sus pacientes, pero una vez allí no siempre pueden hacer su trabajo, debido a la falta de herramientas.

**No prever el análisis y la respuesta que se debe dar en este ámbito puede llevarnos a una miopía humanitaria que impida responder a una creciente ola de necesidades. Tal vez estemos arriesgando con la apuesta, pero el coste de perderla será siempre muchísimo menor que el de no hacerla.** En lo que se refiere a este tipo de operaciones, y siguiendo con el mismo ejemplo, MSF ha priorizado a pacientes con enfermedades tropicales olvidadas. Esto ha generado una dilatada experiencia en detección, diagnóstico y tratamiento de pacientes en programas en contextos concretos, así como en el desarrollo de modelos innovadores de prestación de asistencia. También ha suscitado una mayor sensibilización acerca de las limitaciones de las herramientas disponibles para diagnosticar y tratar a pacientes, y de la falta de interés y apoyo político y de financiación internacional para los programas de control y para las iniciativas de I+D. En 2009, se tomó la decisión de utilizar toda esta experiencia y los datos recogidos en investigaciones operacionales, analizar las necesidades identificadas y trabajar con herramientas de *lobby* y de testimonio para provocar cambios.

Existe, por tanto, la necesidad de seguir optimizando la experiencia de terreno, datos e investigación operacional, para seguir sensibilizando sobre esta necesidad y decir bien alto que las herramientas existentes hoy no son aceptables. Ya no basta con conformarse y limitarse a tratar a los pacientes con las herramientas actuales. **Todos los actores del mundo de la salud que intentan diagnosticar y tratar a pacientes con enfermedades tropicales olvidadas tienen la responsabilidad de denunciar públicamente y presionar a los muchos actores que podrían cambiar el panorama del futuro.** Es necesario enfrentarse a grandes retos si se quieren provocar cambios en las políticas actuales y conseguir que estas se implementen.

.Capítulo 1.

# Balance internacional de 2009: una euforia en declive*

*
Capítulo elaborado por
**Jesús A. Núñez Villaverde,**
Codirector del IECAH.

# 1
## Introducción

Siempre y en cualquier lugar, incluso en aquellos que nos parecen más remotos o más estáticos, suceden cosas. La rueda de la historia gira sin cesar, en muchas ocasiones con una sensación de *déjà vu* que abruma, por lo que supone de sensación de parálisis o de imposibilidad de encontrar solución a problemas que, por ello, parecen eternos. Somos cada vez más conscientes de que habitamos una parte minúscula de un universo no finalista y olímpicamente ajeno a nuestros anhelos y sufrimientos. En esas condiciones parecería sin sentido seguir ocupándonos de conocer qué ocurre a nuestro alrededor y, menos aún, de pretender modificar el rumbo de unas dinámicas que han desembocado en un mundo en el que lo más normal (a efectos estadísticos) es no disponer de más de un euro diario para cubrir las necesidades más básicas, no poder elegir libremente a nuestros representantes políticos, no saber leer, no estar protegido por ninguna red de seguridad social o no haber hecho nunca una llamada telefónica.

A pesar de todo ello, y aunque ningún año sea más importante que el anterior o el siguiente, sigue teniendo pleno sentido abrir los ojos y oídos a la realidad que nos circunda —inevitablemente global, por definición. Y esto es así no solo porque estamos afectados por lo que ocurre en cualquier rincón de este pequeño y deteriorado planeta, sino también porque a partir del acceso a información fidedigna y de una sensibilización y movilización ciudadana podemos influir de modo cada vez más directo en la orientación de los asuntos mundiales.

# 2
## Estados Unidos en busca del tiempo perdido

Aunque sus mejores días pueden haber pasado ya, Estados Unidos (EE UU) sigue siendo hoy el centro del mundo en términos de poder mundial —tanto militar como económico. En el arranque del año (20 de enero) su capital asistió a una demostración de euforia colectiva solo comparable, en estas últimas décadas, con la caída del muro de Berlín a finales de 1989. En la toma de posesión de Barack Husein Obama como 44º presidente de EE UU se plasmaron tanto el hartazgo y la inquietud provocados por la deriva desnortada de la administración precedente —que había optado por el unilateralismo y el militarismo como guías para ejercer su liderazgo mundial—, como la generalizada expectativa de que a la Casa Blanca había llegado, finalmente, un inquilino consciente y comprometido con la necesidad de apostar por un mundo más justo, más seguro y más sostenible. La concesión del premio Nobel de la Paz a Obama (9 de octubre) no hizo más que refrendar esa percepción, sin que en esta ocasión fueran necesarios hechos, sino que bastaran promesas y anuncios de cambio para hacerse merecedor de tan alta recompensa.

Todavía hay que esperar un tiempo para poder establecer un balance de conjunto. Pero en el corto plazo transcurrido desde su nombramiento hasta hoy las expectativas no solo se han atemperado en gran medida, sino que incluso ha habido ocasiones para la frustración y la desesperanza, derivadas del marcado pragmatismo con el que Obama está ejerciendo su poder tanto dentro como fuera del territorio estadounidense. Sin entrar en el primer escenario, en el internacional seguimos a la espera de resultados netos que consoliden el ansiado cambio. Es bien cierto que ha realizado una encomiable inversión simbólica y mediática, tratando de mejorar la imagen internacional de su país —que era percibido por muchas sociedades como una fuente neta de amenaza e inseguridad— y de rebajar la tensión con un mundo islámico que sus predecesores habían identificado como el nuevo enemigo a batir —así cabe interpretar, por ejemplo, su discurso en la universidad de El Cairo el 4 de junio.

Sin embargo, en el terreno más pantanoso de los hechos pocos elementos positivos pueden anotarse de momento en su currículum. Estados Unidos sigue adelante con la modernización de su arsenal nuclear —escudo antimisiles incluido—, sin que el acuerdo firmado el 8 de abril con Rusia para reducir sustancialmente el número de cabezas desplegadas por ambas potencias (que suponen en torno al 95% de todas las existentes) haya podido aún ser ratificado. Mientras tanto Corea del Norte siguió retando al mundo con nuevas pruebas nucleares (25 de mayo) e Irán mantuvo sin pausa su desafío a la comunidad internacional, en su intento por preservar un régimen que se sabe amenazado por sus vecinos (sin olvidar a Washington y Tel Aviv) y que aspira a ser reconocido como el líder regional de Oriente Medio.

Por lo que respecta a Iraq, sería muy aventurado atreverse a calificarlo como un problema resuelto. No lo es, desde luego, para el conjunto de la población iraquí, que a sus graves deficiencias en bienestar y seguridad une un prolongado bloqueo político que tiene al país sin gobierno efectivo. Tampoco lo es para EE UU, una vez que ha constatado que su plan inicial para situar en Bagdad un gobierno de su elección ha derivado en una situación en la que Irán aumenta a ojos vista su influencia, sin que se haya logrado desactivar la fuerza de los diversos grupos violentos que han optado por el "cuanto peor, mejor". Calificada desde el inicio de su mandato como "la guerra equivocada", la invasión iniciada en marzo de 2003 ha acumulado ya más de 110.000 muertos (de los que el 63% son civiles), ha mostrado el reiterado desprecio por las normas legales que deben regular la guerra y ha cuestionado a la maquinaria militar occidental cuando se enfrenta a adversarios irregulares.

En la vecindad, Afganistán/Pakistán no han hecho más que deteriorarse sin cesar, y ni las fraudulentas elecciones del 20 de agosto (que revalidaron a Hamid Karzai como presidente) ni el anuncio de una nueva estrategia estadounidense (1 de diciembre) han supuesto una mejora real en un conflicto en el que el tiempo parece correr a favor de los taliban. Una vez anunciada la fecha en la que previsiblemente el grueso de los soldados estadounidenses desplegados en Afganistán abandonará el país (31 de julio de 2011), son los taliban los que comienzan a entrever el momento en el que podrán volver a "tocar" poder. EE UU, junto al resto de los países que mantienen contingentes militares en este escenario bélico, está desarrollando actualmente una estrategia de limitación de daños que apunta a una salida precipitada de una guerra impopular y en la que es imposible derrotar por la fuerza a los enemigos. El hecho de que ese enemigo esté localizado igualmente en territorio paquistaní amplifica el potencial desestabilizador a un país como Pakistán, dotado de armas nucleares y con un gobierno directamente retado por grupos de perfil islamista radical, que cuentan con un creciente apoyo popular.

A esto podría añadirse el fiasco cosechado en la resolución del conflicto que sigue enfrentando a Israel con sus vecinos árabes. Ni los actores directamente implicados en este prolongado contencioso, ni EE UU como único actor externo con capacidad para forzar el regreso a la mesa de negociaciones, han logrado avance alguno. Más bien al contrario, durante el periodo aquí analizado han continuado las privaciones de todo tipo para los palestinos, sin que ninguno de los esfuerzos mediadores haya logrado superar las diferencias entre Siria e Israel, al tiempo que en Líbano han vuelto a sonar con fuerza los mensajes que auguran un nuevo enfrentamiento violento a corto plazo.

Visto en su conjunto, Washington necesita imperiosamente recuperar el margen de maniobra que ha perdido en estos últimos años al empantanarse en los conflictos de Oriente Medio. Mientras siga atrapado en estos asuntos regionales —en los que no está en juego ninguno de sus intereses vitales— no podrá ni frenar su propio declive, ni mucho menos hacer frente a dinámicas que, sobre todo, desde Moscú y Pekín cuestionan el orden establecido desde el final de la Guerra Fría. En su afán por recuperar libertad de acción para concentrarse en otros asuntos, se corre el riesgo de que Washington pretenda cerrar en falso los conflictos en los que está sumido actualmente, aplicando un pragmatismo que haga caso omiso de la necesidad de potenciar el multilateralismo y de respetar escrupulosamente los marcos normativos del derecho internacional (conviene recordar, a modo de ejemplo, que el cierre de Guantánamo sigue siendo una asignatura pendiente para Obama y que el uso de los aviones no tripulados (*drones*) en territorio paquistaní se ha convertido en una táctica frecuente, que ocasiona numerosas víctimas civiles y problemas al gobierno local).

De igual manera, es de temer que Washington actúe cada vez más en clave puramente nacionalista, sin atenerse a los necesarios marcos multilaterales que deben ser potenciados para responder a las amenazas globales a las que nos enfrentamos. Sirva como ejemplo del preocupante desdén mostrado por Obama por las instancias multilaterales su comportamiento durante la XV Conferencia Internacional sobre el Cambio Climático de la ONU (Copenhague, 7/18 de diciembre). Lo único que logró en aquella ocasión fue un acuerdo global no vinculante, que sigue concediéndole un amplio margen para poner en marcha las controvertidas exploraciones petrolíferas en Alaska. Para ello no tuvo reparo en entenderse bilateralmente con China, en un ejercicio que supuso no solo el desprecio de la Unión Europea como socio, sino, sobre todo, la marginación de la ONU como foro de negociación multilateral.

## 3 La ONU y la Unión Europea ¿algo que decir?

A la espera de que algún día los actores más relevantes del escenario internacional vuelvan sus ojos hacia la ONU, para sacarla del ostracismo en el que lleva tanto tiempo metida, esta organización apenas puede presentar como balance positivo la aprobación, por parte del Consejo de Seguridad, de algunas Resoluciones. En concreto, interesa destacar la 1882 (aprobada el 4 de agosto) en relación con los niños y los conflictos armados. Lo que se pretende con ella es mejorar lo establecido en Resoluciones anteriores (a partir de la 1261, aprobada en 1999, en la que se reconocía que la protección de los niños era un tema para la paz y seguridad), procurando liberar a niños utilizados por diferentes grupos armados (unos 350.000 según las estimaciones más extendidas) y evitar su reclutamiento, así como su muerte y explotación sexual. Igualmente reseñable es la aprobación de las Resoluciones 1888 (30 de septiembre) y 1889 (5 de octubre), que buscan potenciar el papel de las mujeres en los procesos de prevención y resolución de conflictos violentos y fortalecer los mecanismos para evitar la violencia contra ellas en situaciones de conflicto (en línea con lo acordado en su día en otras anteriores como la 1325 y la 1820).

En todo caso —y sin olvidar la valiosa tarea diaria humanitaria de sus diversas agencias— la ONU sigue incapacitada por voluntad de sus miembros más significados para asumir la tarea principal para la cual fue creada en 1945: gestionar los temas de paz y seguridad mundial, con el objetivo último de "evitar el flagelo de la guerra a las generaciones futuras".

En términos comparativos, la Unión Europea (UE) puede al menos presentar como dato positivo de 2009 la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que pone fin (formalmente) a la parálisis institucional que venía sufriendo desde 2004. Dicho de otro modo, a partir de esa fecha los Veintisiete ya no pueden argumentar que su tradicional pasividad y debilidad en la gestión de los asuntos mundiales deriva de la inexistencia de un instrumento que les permita hablar y actuar con una sola voz. Ahora, como casi siempre, la clave vuelve a estar en el grado de voluntad política para utilizar sus inmensos recursos sociales, políticos y económicos con el objetivo de hacer de la Unión un actor de envergadura mundial al servicio de la prevención de conflictos y la gestión de crisis.

En el tiempo transcurrido hasta hoy no puede decirse que esa potencialidad se haya plasmado en un cambio de registro por parte de la UE. En su lugar, la profundidad de la crisis económica que sigue abierta tres años después de su estallido parece reforzar aún más los resabios nacionalistas, en una perturbada carrera en la que impera la norma del "sálvese quien pueda". Mientras tanto, la UE sigue perdiendo peso en el concierto internacional, sin que se vislumbre un giro a corto plazo que la resitúe como uno de los actores imprescindibles en el mundo globalizado que nos toca vivir.

## 4 ¿Y el resto?

A partir de lo dicho hasta aquí, y mientras los principales aspirantes al estrellato mundial —China, India, Brasil y Rusia, principalmente— procuran convencernos de que ya no son actores "emergentes" sino "potencias globales", el mundo ha seguido girando. En mitad de una crisis que aún puede deparar muchas sorpresas —la condena el 29 de junio a 150 años de cárcel para el tramposo Bernard Madoff (principal implicado en una estafa que se estima en más de 35.000 millones de euros) es solo un ejemplo de las dimensiones de lo que puede haber ocurrido—, lo que parece claro es que los Estados nacionales han perdido el protagonismo que alguna vez tuvieron, en beneficio de unos actores económicos a los que resulta muchas veces difícil ponerles cara.
A la espera de que ello ocurra, resulta evidente que vivimos ya una época de insostenible desajuste entre unos poderes gubernamentales demediados, apenas capaces de dictar y hacer cumplir las normas dentro de sus limitados espacios geográficos nacionales, y unos actores empresariales, que han aprovechado indiscutiblemente un marco de desregulación que les permite moverse con impunidad a escala planetaria. Falta, en consecuencia, una instancia igualmente global que pueda actuar como auténtico policía mundial y que pueda establecer normas y reglas trasnacionales, con medios propios para vigilar su cumplimiento y para sancionar a los infractores.

Mientras eso no suceda, apenas podemos lamernos las heridas provocadas por un sistema claramente desigual, que directamente provoca malestar e inseguridad para una significativa mayoría de la población mundial.

Eso es lo que se percibe con una simple mirada alrededor. Cualquier apunte cronológico del año nos muestra la sucesión de catástrofes mal atendidas —como los terremotos de septiembre en Indonesia—, la permanencia de situaciones injustas —sea la que afecta a los saharauis (visibilizada nuevamente en diciembre con el *affaire* de la activista Aminetu Haidar) y a los palestinos, o a las menos conocidas de tantos millones de refugiados y desplazados en Colombia, República Democrática del Congo, Somalia, Uganda o Afganistán— y la opción preferente por el más cínico realismo frente a cualquier defensa de la legalidad y respeto de los derechos —sirva como ejemplo, la reacción generalizada ante el golpe de Estado en Honduras (28 de junio). Ante esa realidad resulta obligado concluir que no disponemos hoy de un instrumental adecuado para plasmar en hechos la visión que aporta la construcción de la paz, en el sentido de que el desarrollo y la seguridad son las dos caras de una misma moneda y de que, para atender a problemas y amenazas como las que nos atañen, es preciso contar con mecanismos multilaterales y de vocación fundamentalmente preventiva.

Mientras, la alarma institucionalmente difundida sobre los terribles efectos previstos como resultado de la explosión de la llamada gripe A en todo el mundo sirvió para alimentar la lectura de quienes apuntan a los intereses empresariales por crearse su propio mercado a cualquier coste. Igualmente, no solo ha dañado a la credibilidad de las instituciones que se sumaron a ese juego sino que, además, hace aún más difícil que en la próxima alarma se reaccione de manera adecuada (aunque solo sea como efecto perverso de abusar tantas veces del "que viene el lobo").

Poco consuelo nos ofrece en ese contexto que la revista Science haya considerado el descubrimiento del esqueleto de Ardi como el hallazgo científico más importante del año. Sabemos (suponemos) que es el antepasado homínido más antiguo de los seres humanos (el *Ardipithecus ramidus*) y que vivió en lo que hoy es Etiopia hace unos 4,4 millones de años, así como que se trata de una hembra de unos 120 centímetros y 50 kilogramos de peso. Pero desgraciadamente no sabemos si ya entonces sentía el malestar provocado por la convicción de que le había tocado vivir en un mundo complejo e injusto.

.Capítulo 2.

# La ayuda humanitaria internacional en 2009: tendencias mundiales*

*

Capítulo elaborado por **Jan Kellett,** Jefe de Programa, Global Humanitarian Assistance, Development Initiatives.

Traducido por Blanca Rey Ariza.

## 1

### Introducción

Las acciones humanitarias existen para responder a una necesidad humanitaria: la de prestar ayuda para salvar vidas y preservar la dignidad humana. Esta necesidad puede surgir como consecuencia de desastres de gran magnitud repentinos y visibles a nivel mundial, así como de situaciones de larga duración y de menor visibilidad, como una sequía, un aumento inesperado de la violencia y el consiguiente desplazamiento forzado de la población, o también por efecto de emergencias complejas de larga duración en las que convergen diversos elementos asociados a conflictos y desastres naturales. Pero no es imprescindible que se produzca un gran desastre o conflicto para que se genere una necesidad humanitaria básica; en ocasiones, lo que para alguien ajeno a la situación puede parecer un suceso relativamente pequeño —por ejemplo, la pérdida de una cosecha o un flujo de lodo— puede llevar a una familia en situación de vulnerabilidad a una crisis que sea literalmente cuestión de vida o muerte. Casi con toda seguridad, la crisis hará a sus miembros más vulnerables en el futuro, obligándolos a vender sus bienes y a tomar decisiones que empeorarán su bienestar y las posibilidades de sus hijos en el futuro.

La respuesta humanitaria a esta necesidad es compleja y diversa, y no está libre de sombras. En ella participa una plétora de actores internacionales y nacionales, grandes y pequeños, organizaciones con mandatos complejos a nivel mundial y organizaciones que sirven a comunidades o barrios. También actúan Ejércitos y Gobiernos, y familias y particulares. En la respuesta humanitaria está incluida también la prevención de desastres, la respuesta inmediata, el aprovisionamiento para cubrir necesidades básicas y los primeros elementos de la recuperación. En este contexto, nunca queda muy clara la línea que separa la ayuda humanitaria de la inversión en prevención de desastres, la programación para la recuperación y el gasto en desarrollo a largo plazo.

Esta diversidad de interconexiones es precisamente lo que el informe *Global Humanitarian Assistance (GHA) 2010*, elaborado por Development Initiatives (DI), intenta analizar: la respuesta a las necesidades, la disponibilidad de financiación, los actores que participan, los mecanismos de financiación utilizados y los países y proyectos a los que se otorga mayor prioridad. La realidad es que un solo dólar se puede gastar más de una vez. Con cada decisión que se toma respecto al progreso de ese dólar hasta que llega al receptor final unos actores tendrán más poder de decisión que otros, y esto determinará qué ayuda se presta y quién la recibe finalmente.

La respuesta humanitaria efectiva tiene un impacto a largo plazo, ya que reduce las consecuencias humanas que tienen los desastres y desarrolla la capacidad de recuperación. Se trata de uno de los componentes que toda sociedad necesita para proteger a los ciudadanos más vulnerables, reducir los riesgos y luchar contra la pobreza. Al mismo tiempo, muchas personas, en especial quienes viven en la pobreza, pasan toda su vida sin los elementos básicos que se suministran como parte de la ayuda humanitaria, tales como el agua potable, una nutrición adecuada, un nivel básico de educación o medios para ganarse la vida de manera sencilla. Si hay una lección que extraer de los intentos del programa de GHA por entender cómo funciona la financiación humanitaria, es esta: si queremos una respuesta coherente y efectiva a las necesidades humanitarias, debemos dejar de clasificar las vidas de las personas en apartados artificiales que reflejan nuestras propias estructuras de gestión y tendremos que usar todas las herramientas a nuestro alcance para reducir las vulnerabilidades del presente y el futuro.

## 2

### Datos destacados

Development Initiatives calcula que la ayuda humanitaria se redujo un 11 % entre 2008 y 2009, pasando de 16.900 a 15.100 millones de dólares. Siguen siendo 2.500 millones más que en 2006 y 2007. La ayuda de los Gobiernos, que había crecido hasta los 12.800 millones de dólares en 2008, cayó aproximadamente hasta los 11.000 en 2009, el mayor descenso de la década. No obstante, sigue siendo una cantidad bastante mayor que la ayuda humanitaria de los Gobiernos tanto de 2006 como de 2007. Los datos de DI sugieren que las contribuciones privadas a las agencias humanitarias han aumentado en un 50 % aproximadamente desde 2006, hasta alcanzar al menos los 4.100 millones de dólares en 2008. (Véase: F1).

El gráfico sobre ayuda humanitaria mundial resulta revelador tanto por lo que muestra como por lo que ignora. No todas las

contribuciones a la ayuda humanitaria son fáciles de localizar, de entender o de distinguir de otros gastos. Hay diversos Gobiernos ajenos al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE que aportan financiación, pero no queda plasmada en su totalidad. Tampoco se incluye en el gráfico el gasto en cuestiones relativas a la seguridad, que claramente son necesarias para el establecimiento de un ambiente seguro, como es el caso de algunos elementos del mantenimiento de la paz, la construcción de la paz, la retirada de minas y la desmovilización. También deja de considerarse en gran medida la respuesta a nivel nacional, esto es, aquella que se origina dentro del país afectado y abarca desde los individuos y las familias hasta las Administraciones y los Ejércitos nacionales.

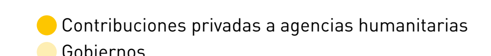
Desde la perspectiva del receptor, importa poco el bolsillo del que procede la financiación; lo relevante es si realmente llega al terreno. Pese a que cada organización tiene la responsabilidad de distribuir sus fondos de manera efectiva, el impacto sobre el bienestar de las personas es el resultado del efecto colectivo de todas las intervenciones. De ahí que sea preciso que el principal punto de vista para calcular la ayuda humanitaria, en lugar de ser las entradas y salidas de los donantes y las agencias humanitarias, pase a ser la entrega de la ayuda a las personas afectadas.

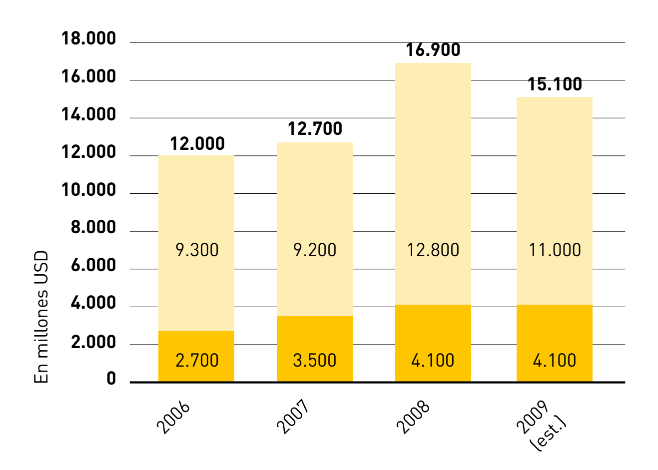
*f*1

**Ayuda humanitaria mundial, 2006-2009**

Los datos de 2009 son estimaciones parciales; se ha considerado que las contribuciones privadas a las agencias humanitarias están al mismo nivel que en 2008, pero se supone que algo menos del 9 % del total procedente de Gobiernos está a niveles de 2008. Fuente: Development Initiatives, elaborado con investigaciones propias —para las contribuciones privadas— y datos del CAD-OCDE y del FTS OCHA ONU —en el caso de los Gobiernos.




# 3 La estimación de la ayuda humanitaria mundial

El cálculo de la ayuda humanitaria mundial para el informe de GHA de este año se basa en una metodología ligeramente distinta a la utilizada en años anteriores.

Se ha excluido del total la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) relacionada con posconflicto y seguridad, ya que un análisis más detallado ha demostrado que algunos elementos de este gasto se acercan menos de lo que pensábamos a la ayuda humanitaria relacionada con la seguridad. La estimación de DI sobre las contribuciones privadas a las agencias humanitarias incluye las aportaciones a Naciones Unidas (ONU) y al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja de este año, así como aquellas recibidas por ONG internacionales.

## 3.1 Tendencias generales entre los Gobiernos

La ayuda humanitaria procedente de los Gobiernos es solo uno de los elementos del total de la AOD. La ayuda humanitaria ha supuesto una media del 8,3 % de la AOD desde 2000 y los volúmenes de AOD se han incrementado. En 2005, las respuestas al terremoto-*tsunami* del Océano Índico y al terremoto de Cachemira incrementaron el porcentaje de la AOD que representaba la ayuda humanitaria hasta el 11,3 %; además, gracias a unas cantidades mayores de ayuda humanitaria alcanzó el 11,8 % en 2008.

Los Gobiernos gastan mucho más en ayuda humanitaria que hace 10 años. Pero esto no se refleja en una tasa de crecimiento anual continua. La ayuda humanitaria es más volátil que la ayuda al desarrollo; hay aumentos y descensos bruscos cuando la comunidad internacional responde a crisis concretas. Aunque el aumento que se produce un año como resultado de una gran crisis puede verse seguido de una caída, la ayuda humanitaria no suele descender hasta el nivel anterior. (V.: F3)

*f*2
**Ayuda humanitaria de todos los donantes que informan al CAD como porcentaje del total de AOD, 2000-2009**
Fuente: Development Initiatives; elaborado con datos del CAD-OCDE.

*f*3
**Cambios anuales en la ayuda humanitaria y al desarrollo, 1992-2009**
Fuente: Análisis de Development Initiatives, basado en datos del CAD-OCDE.

Algunos de los picos que se observan en el gráfico de la ayuda humanitaria se explican fácilmente: en 1999 por Kosovo, en 2003 por Iraq y Afganistán, y en 2005 por el terremoto-*tsunami* en el Océano Índico y por el terremoto de Cachemira. El incremento que se produjo en 2008 es ligeramente distinto. No es el resultado de una única gran crisis, ya que la respuesta al ciclón *Nargis* solo supone algo más de 300 millones de dólares de ayuda humanitaria. Los mayores incrementos en ayuda humanitaria durante 2008 se atribuyen al aumento del gasto en Afganistán y Etiopía: ambos recibieron algo más de 500 millones de dólares más que en 2007. El aumento de las contribuciones a Etiopía se produjo principalmente por el incremento de la ayuda alimentaria procedente de Estados Unidos como respuesta a sucesivas sequías y a los altos precios del combustible y los alimentos. El aumento de las contribuciones a Afganistán fue principalmente resultado de las aportaciones de la Comisión Europea (CE) a las operaciones de reconstrucción y socorro, y de las contribuciones de Estados Unidos en forma de socorro alimentario de emergencia. Las aportaciones a Sudán, el mayor receptor de ayuda humanitaria, también aumentaron en 2008, pero a un nivel mucho menor —50 millones de dólares.

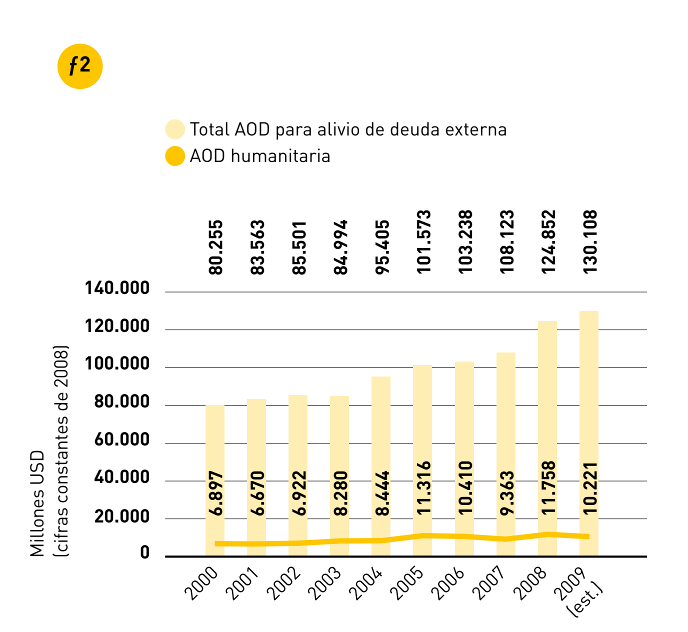
## 3.2 Donantes y receptores: un panorama cada vez más complejo

Al menos 112 países aportaron ayuda humanitaria en 2009.

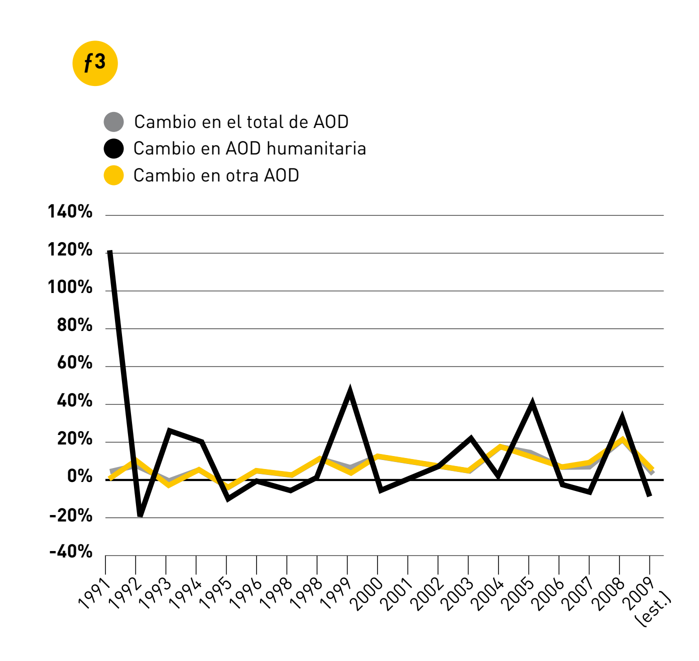
El grupo del CAD-OCDE, que representa a algunos de los donantes de ayuda humanitaria gubernamental más grandes del mundo, sigue obteniendo de los Gobiernos la mayor parte de la financiación humanitaria: entre un 90,1 % y un 98,7 % de la cantidad total ha procedido de los Gobiernos en los últimos 10 años. Sin embargo, no tienen el monopolio de la ayuda humanitaria. La ayuda humanitaria originaria de Gobiernos que no pertenecen al CAD ha resultado significativa en algunos años, como en 2005 —con el terremoto del Océano Índico y el de Cachemira—, pero prácticamente no se menciona en los informes.

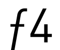
Los datos desafían la percepción de que la ayuda solo se basa en un grupo constante formado por países ricos que proporcionan ayuda a un grupo de países pobres. Algunos de los 112 Gobiernos que contribuyeron como respuesta a las crisis humanitarias de 2008 también eran receptores de ayuda humanitaria. (V.: F4).

*f*2




*f*3





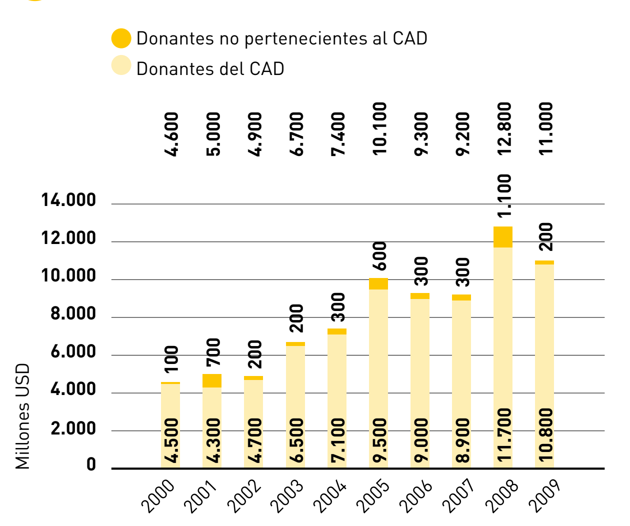
**Contribuciones de Gobiernos a la ayuda humanitaria, 2000-2009.**

Fuente: Development Initiatives, con datos del FTS de OCHA ONU y del CAD-OCDE. Los datos de 2009 se han estimado con datos parciales preliminares relativos a donantes del CAD

La ayuda humanitaria procedente de los Gobiernos sigue estando dominada por un grupo de donantes relativamente pequeño, en el que los 10 mayores contribuyentes en 2008 —el año más reciente sobre el que disponemos de datos definitivos— aportaban 11.600 de los 12.800 millones de dólares —un 91 %— del total aportado por Gobiernos. La ayuda humanitaria de Estados Unidos, Reino Unido y la Comisión Europea —financiada con las aportaciones de todos los países de la UE— equivale prácticamente a la suma de las aportaciones a la ayuda de todos los demás donantes. No todos los donantes del grupo más importante pertenecen al CAD. Arabia Saudí ha aportado 2.000 millones de dólares a la ayuda humanitaria en los últimos 10 años, lo que la sitúa en la posición número 13 en la lista de Gobiernos que más aportan a la ayuda humanitaria, justo por detrás de Canadá —2.300 millones de dólares— y por delante de Dinamarca —1.800 millones de dólares.

Si se observa desde la perspectiva del país receptor, la ayuda de países no pertenecientes al CAD puede resultar enormemente importante. Los donantes que no pertenecen al CAD tienen un perfil de participación distinto al de los miembros del CAD, ya que, al menos aquellos países que hacen pública su ayuda, la aportan a países más cercanos geográficamente y con los que tienen lazos culturales especialmente estrechos.






# 4

## La crisis económica y la ayuda humanitaria

Si bien algunos donantes han vuelto a comprometerse a incrementar, o al menos a mantener, los niveles actuales de AOD frente a la crisis económica, otros ya han anunciado públicamente los recortes. Pero, ¿se reflejan estos recortes en los datos?

En realidad, los donantes del CAD presentaron un aumento del 6,8 % en AOD entre 2008 y 2009, con incrementos particularmente importantes en el caso de algunos donantes como Estados Unidos, Francia y Japón. Solo siete Gobiernos donantes contribuyeron con menos AOD en 2009, y todavía queda por ver si las declaraciones sobre el gasto en ayuda conducen a recortes más uniformes en 2010. Aunque algunos donantes han hecho declaraciones oficiales sobre recortes en AOD, excepto en unos pocos casos, casi todas las declaraciones se han producido a finales de 2009 o en 2010 y, por tanto, teniendo en cuenta los ciclos presupuestarios, es probable que estos recortes no se reflejen en los datos sobre la ayuda hasta que no se publique la información final completa sobre gasto en 2010.

Pero la cuestión sobre si la ayuda humanitaria se ha visto afectada o no por la crisis económica resulta más complicada. En parte, depende de los datos de los que disponemos, ya que solo contamos con información parcial sobre 2009, aunque se refiere a alrededor del 90 % del total anual habitual. Estos datos preliminares sugieren que la ayuda humanitaria se ha reducido claramente en 2009 y, en algunos casos, como el de Australia, Irlanda, Japón, España, Países Bajos y la Unión Europea, el descenso en las contribuciones ha sido significativo.

Sin embargo, incluso esta información se debe considerar con cierta prudencia. Por ejemplo, la ayuda humanitaria de la Comisión Europea cayó en 2009, pero este dato se debería comparar con el aumento sustancial —300 millones de dólares— que experimentó entre 2007 y 2008. Lo mismo se puede decir de Australia y Japón, cuyas aportaciones en ayuda humanitaria en 2009, que fueron menores, siguen siendo aproximadamente un 50 % superiores a las de 2007.

El análisis inicial de DI no es concluyente: todavía se desconoce si las caídas que se intuían en los datos iniciales se corresponderán con la realidad cuando se publiquen los datos definitivos a finales de 2010, o si resultará que

se deben a la presión presupuestaria o a circunstancias concretas de algún donante. Dicho esto, el impacto potencial de la crisis económica no se debe pasar por alto. La crisis ya ha dejado a millones de personas sin empleo. En 2009, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU (UN DESA) sugirió que existían entre 73 y 100 millones más de personas que vivían en la pobreza — aquellas que viven con 1,25 dólares al día o menos—. Mientras, el Sistema Mundial de Alerta sobre Impactos y Vulnerabilidades de la ONU (UN GIVAS) sugiere que son 208 millones de personas y el Banco Mundial afirma que son 89 millones. Por tanto, aunque la ayuda humanitaria parece que queda relativamente aislada en los periodos de recesión mundial, y que es más probable que crezca repentinamente por grandes crisis naturales y luego caiga poco después, hay que tener en cuenta todos estos datos para el futuro. Parece que va a continuar la presión sobre las economías de los países; en 2010 algunos donantes ya han efectuado o planeado recortes todavía mayores en el gasto público para reducir su déficit, precisamente en el momento en que es probable que las necesidades en general aumenten drásticamente.

## 5 Crecimiento de los mecanismos de financiación

En los últimos cinco años se ha producido un gran desarrollo de nuevos mecanismos de financiación. Han surgido a medida que los actores humanitarios han tenido problemas para encontrar formas de obtener dinero que fluyera de manera más equilibrada entre las distintas crisis y de forma más efectiva durante ellas. La financiación común, aunque en cierto sentido es un estrato adicional dentro del sistema humanitario, está diseñada para proporcionar una respuesta rápida y una financiación flexible, para reducir los costes totales y para adjudicar la toma de decisiones sobre la financiación a aquellos que están mejor situados en el terreno. Se ha ampliado considerablemente en los últimos cuatro años. (V.: F6).

La financiación se produce tanto a nivel mundial como nacional. En el ámbito nacional existen dos tipos distintos de fondos humanitarios comunes. Hay algunos para emergencias complejas más grandes asociados a procesos de planificación anuales —como Sudán, la República Democrática del Congo (R. D. C.) y, más recientemente, la República Centroafricana—. También hay 14 países que tienen fondos para respuestas a emergencias que pueden financiar las necesidades inmediatas, como las relacionadas con los desplazamientos repentinos de población, los efectos de un desastre natural o el brote de una enfermedad.

Mientras, a nivel mundial, el Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF) administra más de 400 millones de dólares al año, procedentes principalmente de donaciones.

El CERF aporta financiación partiendo de una base distinta a los fondos del nivel nacional, al comprobar si hay emergencias que quedan olvidadas o crisis que no reciben suficientes fondos. (V.: F5).

Algunos países reciben una cantidad considerable procedente de los distintos mecanismos de financiación común. Por ejemplo, entre 2006 y 2009, Sudán recibió más de 700 millones de dólares a través de estos fondos, mientras que la R. D. C. recibió algo más de 600 millones de dólares.

Los fondos suponen ahora alrededor del 7 % de la financiación humanitaria total y han aumentado sustancialmente tanto la participación total en ellos como su alcance. En 2006 existían 52 países donantes en todos los fondos y 35 países receptores; en 2009 se había ampliado hasta los 82 donantes y los 51 receptores. Al mismo tiempo, cada vez más pruebas evidencian que la variedad de mecanismos comunes ofrece un canal de ayuda humanitaria para aquellos donantes que quizá no tienen una estructura propia para la toma de decisiones. Esto se puede observar en el CERF, donde la cifra de donantes se amplió desde los 54 en 2006 hasta los 91 en 2009, así como en el Fondo de Respuesta a Emergencias (ERF) de Haití, en el que las contribuciones para la respuesta al terremoto de 24 donantes no pertenecientes al CAD supusieron el 82,6 % del total recibido por el fondo.



## Tablas sobre los cinco principales donantes y receptores de los fondos comunes humanitarios, 2009

Fuente: UN OCHA, DREF y CAD-OCD



## Entradas del fondo común humanitario, 2006-2009

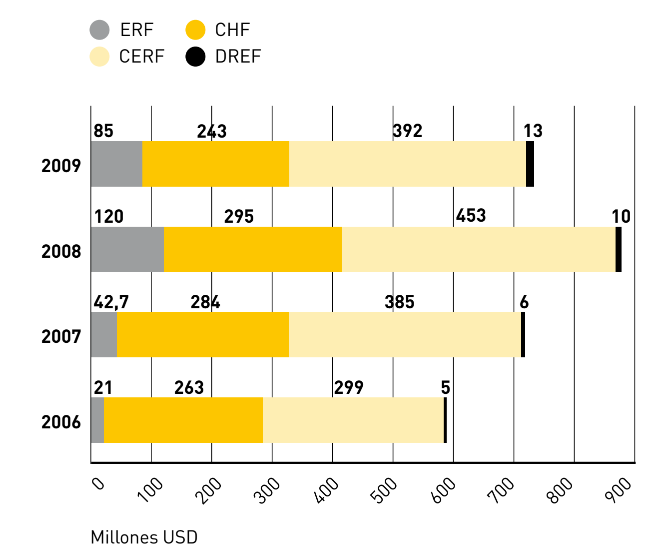
FTS de OCHA ONU, CERF y FICR para el Fondo de Respuesta para el Socorro en Casos de Desastre (DREF).

f5

| Cinco donantes principales | Millones de USD |
|---|---|
| Reino Unido<br>3.er mayor donante del CAD | 182 |
| Países Bajos<br>9º mayor donante del CAD | 122 |
| Suecia<br>5º mayor donante del CAD | 111 |
| España<br>6º mayor donante del CAD | 61 |
| Noruega<br>11º mayor donante del CAD | 71 |

| Cinco receptores principales | Millones de USD |
|---|---|
| Sudán<br>Mayor receptor | 148 |
| R. D. C.<br>3.er mayor receptor | 141 |
| Somalia<br>9º mayor receptor | 74 |
| Etiopía<br>7º mayor receptor | 62 |
| Zimbabue<br>16º mayor receptor | 31 |






# 6

## Prioridades: países en conflicto

La ayuda humanitaria a países afectados por conflictos es elevada. DI calcula que 52.300 de los 72.900 millones de dólares aportados por los donantes del CAD que se distribuyeron por países —un 71,7 %— entre 1999 y 2008 se dirigieron a Estados afectados por conflictos —entre los que no solo se incluyen países en conflicto, sino también aquellos que se encuentran en contextos de posconflicto. En algunos años, como 2005 y 2006, el porcentaje llegó a un máximo de casi el 80 % de toda la captación de recursos humanitarios.

Sin embargo, la ayuda humanitaria únicamente representa un elemento más del panorama. Existen otros flujos de financiación que se emplean para actividades tales como el mantenimiento y la construcción de la paz, o la protección y la desmovilización; naturalmente, una gran parte de esa financiación se dirige a Estados que están saliendo de conflictos. Las personas que viven en Estados inestables y afectados por conflictos suelen destacar la seguridad personal como la prioridad más importante. Estas corrientes de financiación «no-humanitaria» afectan directamente a la calidad de vida de muchas personas que también son objeto de la ayuda humanitaria propiamente dicha.

Solamente el mantenimiento de la paz de Naciones Unidas supuso más de 7.400 millones de dólares en 2010, y el personal utilizado en 55 misiones llegó a ser de casi 100.000 personas. Los donantes del CAD dedican casi 3.800 millones de dólares de otros fondos a una serie de actividades relacionadas con la seguridad, entre las que se incluye la limpieza de terrenos minados, la reforma de sistemas de seguridad y la desmovilización. Como respuesta a la necesidad de disponer de financiación flexible para los Estados-nación que los apoyan, algunos países donantes han establecido fondos de financiación con amplios recursos para trabajar en la «estabilización», la construcción de la paz y las actividades adicionales del mantenimiento de la paz.

Además de esta financiación relacionada con los conflictos y la construcción de Estados, los Ejércitos han desempeñado un papel mucho más importante en la distribución de ayuda humanitaria en la última década. Esto se ha comprobado en casos de desastres naturales, como el terremoto de Haití, donde al menos 34 Ejércitos de países enviaron tropas y recursos para dar apoyo a la respuesta humanitaria.

Más polémica resulta quizá la participación militar en la distribución de ayuda en lugares donde el Ejército en cuestión también ha participado en el conflicto; desde 2001, los conflictos de Afganistán e Iraq han llevado a una situación en la que el Ministerio de Defensa estadounidense (DoD, por sus siglas en inglés) ha gestionado una amplia diversidad de fondos, cuyo volumen es significativamente mayor que la ayuda humanitaria y la ayuda al desarrollo oficiales, y que no necesariamente se utilizan para las necesidades directas del combate.

*f7*

**Los cuatro sectores más financiados en el FTS, 2000-2009**

Fuente: FTS de OCHA ONU.

# 7

## Gasto por sectores

La financiación humanitaria se utiliza para responder a una gran variedad de necesidades: no solo para los requisitos más básicos que suponen la diferencia entre la vida y la muerte, sino también para suministrar sanidad, educación, protección y medios de vida que permitan a las personas vivir con dignidad.

Si analizamos los sectores que reciben financiación, podemos observar que la tendencia general en los últimos 10 años en todos los sectores ha sido al alza, normalmente como consecuencia del crecimiento general de la ayuda humanitaria.

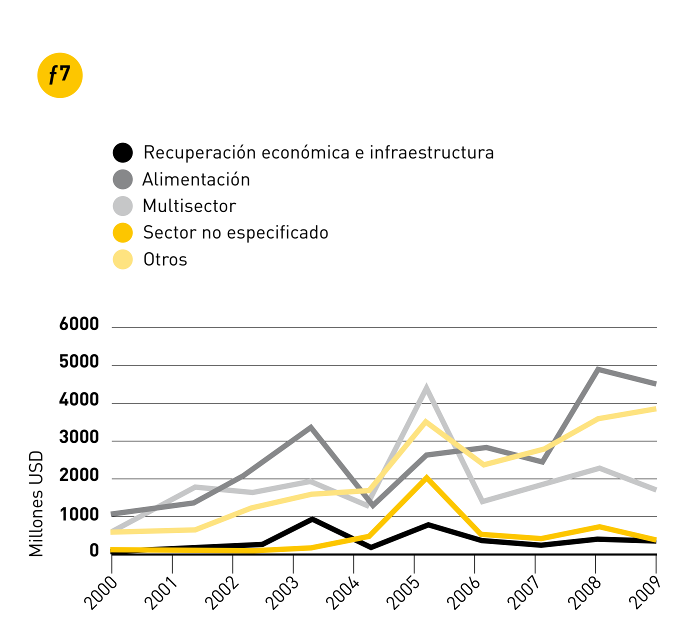
Los datos revelan varios picos en 2003, 2005 y 2008, pero con diferencias significativas dependiendo del sector, sobre todo en aquellos que tradicionalmente han recibido menos financiación. (V.: F7 y F8).

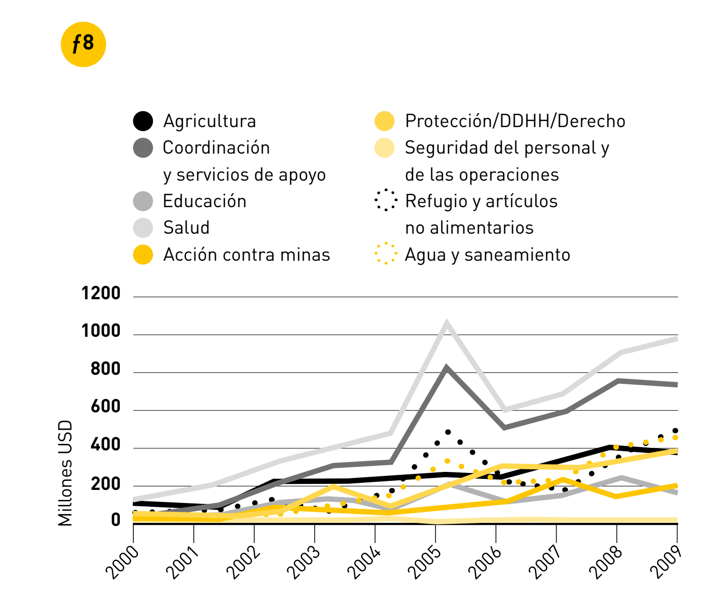
*f8*

**Desglose de otros sectores en el FTS, 2000-2009**

Fuente: FTS de OCHA ONU. En DI se pasa de utilizar los datos del CAD-OCDE a utilizar los del Servicio de Seguimiento Financiero (FTS) de la OCHA de Naciones Unidas.

El sector alimentario ha experimentado la mayor subida en términos de volumen, ya que la cifra que se presentó en 2009 se acerca a los 4.500 millones de dólares, más de cuatro veces superior al nivel del año 2000. El apartado multisectorial, que incluiría proyectos y programas intersectoriales bastante difíciles de atribuir a un sector en concreto, supuso más de 1.500 millones de la ayuda en 2009. En este apartado se incluirían la distribución inmediata de ayuda no alimentaria y la prestación de búsqueda y salvamento mediante programas humanitarios mucho más complejos, como es el caso del apoyo multisectorial a los refugiados y desplazados internos en retorno. La recuperación económica, sector en el que la línea entre el gasto humanitario y el gasto para la recuperación está menos clara que en otros, resulta bastante diferente, ya que su aumento en la última década ha sido bastante leve. Llegó a uno de sus máximos en 2003, cuando alcanzó los 929 millones de dólares, de los que un 85 % —96 millones— se dedicaron a Iraq en el primer año tras el inicio del conflicto. También creció después del terremoto-*tsunami* del Océano Índico en 2004.



Entre los sectores que menor financiación suelen recibir se encuentran la acción contra minas, la coordinación y los servicios de apoyo, y el sector conocido como *de protección / derechos humanos (DD. HH.) / estado de derecho.*

- En 2007, la financiación para la acción contra minas alcanzó un pico de 228 millones de dólares. De estos, 67 millones se emplearon para la rehabilitación de carreteras y diques en el sur de Sudán. El propio Sudán contribuyó con más de 55 millones de dólares a ese total.
- La ayuda a la coordinación y los servicios de apoyo alcanzó máximos en 2005, 2008 y 2009. Mientras que Indonesia y Paquistán recibieron 209 y 161 millones de dólares respectivamente en 2005, Sudán ha registrado el mayor porcentaje de gasto en este sector en los últimos cinco años: 467 millones de dólares del total de 3.400 millones gastados —un 13,8 %—. Como era de esperar, la OCHA es responsable de 842,3 millones de dólares, un 25 % del total de los fondos recibidos por las organizaciones en los últimos cinco años.
- El gasto en el sector de protección / DD. HH. / estado de derecho se duplicó entre 2003 y 2009, desde los 193 hasta los 385 millones de dólares. El perfil del receptor ha cambiado considerablemente; no obstante, en 2003, a Iraq y Afganistán juntos les correspondieron 127,9 millones de dólares —66,2 %—, mientras que en 2009 estos países recibieron un total conjunto de 53,6 millones de dólares —un 13,9 %.

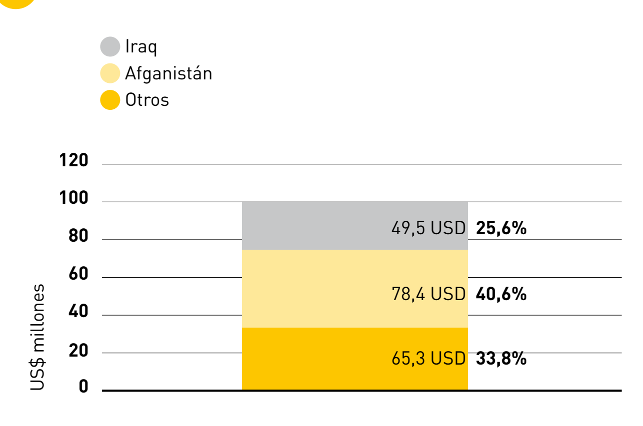
*f*9
**Financiación para acción contra minas, 2007**
Fuente: FTS de OCHA ONU.

*f*10
**Financiación para protección / DD. HH. / estado de derecho, 2003**
Fuente: FTS de OCHA ONU.

*f*11
**Financiación para coordinación y servicios de apoyo, 2009**
Fuente: FTS de OCHA ONU.

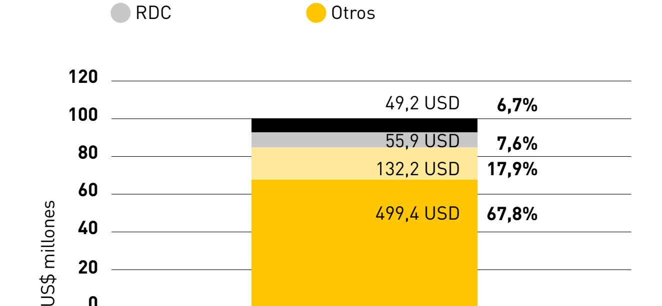
*f*12
**Financiación para la recuperación económica y las infraestructuras, 2003**
Fuente: FTS de OCHA ONU



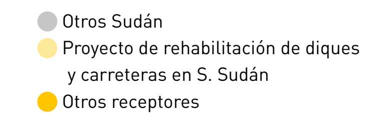


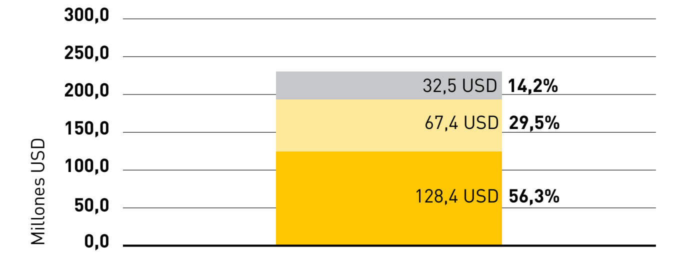


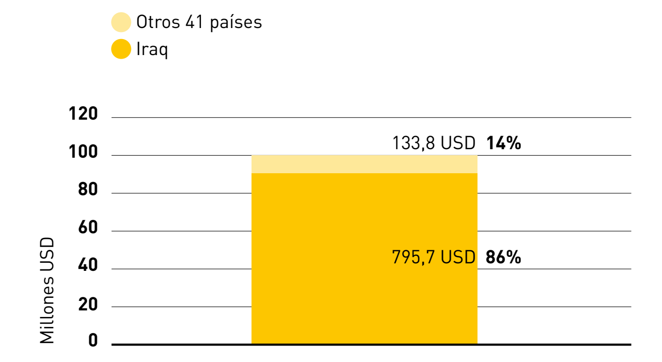








# 8 ¿Quién proporciona la ayuda?

## 8.1 El sistema

Desde la perspectiva del receptor, la ayuda humanitaria es aquello que recibe de las organizaciones que proporcionan la ayuda en el terreno. De entre estas organizaciones, las primeras serían las organizaciones locales, como parroquias, ONG y Administraciones, y asociaciones nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, seguidas de las agencias de Naciones Unidas y las ONG internacionales. Todas ellas representan la parte visible de la ayuda humanitaria global que se ha originado gracias a las contribuciones de los Gobiernos y las donaciones del público. No existe necesariamente una vía clara por seguir desde el donante hasta el beneficiario pasando por la agencia humanitaria; la arquitectura de la ayuda humanitaria hace que muchas agencias actúen como receptoras, donantes y ejecutoras de la ayuda y, en muchas ocasiones, todo al mismo tiempo y durante la misma crisis.

Como es lógico, la cantidad de dinero que pasa a través de las agencias humanitarias supone un amplio porcentaje de la ayuda humanitaria: 15.000 millones del total de 16.900 millones de dólares —un 89 %— en 2008. De los 15.000 millones, al menos 4.100 procedían de contribuciones privadas —que en su mayoría son del público en general.

Las distintas agencias humanitarias tienen perfiles muy diferentes. La ONU recibe la mayor parte de su financiación de los Gobiernos, mientras que las ONG recaudan una gran cantidad de su financiación mediante las contribuciones privadas.

De esta situación surgen dos cuestiones importantes. Primero, mientras Naciones Unidas recibe una cantidad considerable de dinero procedente de los Gobiernos, a la vez transfiere un amplio porcentaje a ONG internacionales, que son las que realmente se encargan de proporcionar la ayuda en el terreno, normalmente en coordinación con socios locales. La segunda cuestión se fija en que no toda la financiación procede de los Gobiernos. Development Initiatives estima que al menos 4.100 millones de dólares del dinero que se transfiere mediante agencias humanitarias proceden de contribuciones privadas, y la mayoría vienen del público en general. Esto otorga un poder considerable a las organizaciones que recaudan estos fondos, ya que algunas controlan presupuestos humanitarios procedentes únicamente de fuentes privadas que son mucho mayores que los presupuestos que manejan algunos Gobiernos.

Las agencias humanitarias de todo tipo combinan y adaptan las distintas fuentes de financiación. Unen las contribuciones específicas para destinos o actividades concretas con sus propios fondos y aportaciones no específicas y con las aportaciones del público en general. A medida que el dinero va fluyendo por los distintos estratos de la organización, estas fuentes de financiación se suelen mezclar al mismo tiempo que se decide dónde, cómo y cuándo gastar ese dinero. Cada decisión afecta no solo al «quién hace qué y dónde», sino a lo que realmente se consigue en el terreno.

## 8.2 Respuesta a nivel nacional

Es totalmente imprescindible no olvidar que un elemento de la ayuda humanitaria fundamental y bastante desconocido hasta ahora es aquel que tiene sus orígenes en la comunidad y el país afectado por la crisis humanitaria. La respuesta a nivel nacional, que en su mayoría queda fuera del sistema humanitario de enfoque internacional, y que no se suele tener en cuenta por esto mismo, está formada por diversos actores, Gobiernos, individuos, comunidades y por la sociedad civil, que se encargan de proporcionar ayuda, normalmente en forma de bienes en especie. Esta respuesta raramente se cuantifica o monitoriza, razón por la cual no se suele considerar.

Sin embargo, la respuesta a nivel nacional es claramente significativa: incluso las cifras parciales con las que cuenta Development Initiatives muestran cantidades de dinero considerables. Por ejemplo, mientras que Indonesia recibió la elevada cantidad de 243 millones de dólares en ayuda humanitaria en 2007, también gastó 269 millones de sus fondos propios en la respuesta al desastre.

Los estudios de país elaborados por DI muestran que las personas afectadas valoran más algunas formas de asistencia que se aportan a nivel local que otros tipos de respuesta que cuentan con enormes sumas de dinero. La ayuda que se origina a nivel local se considera especialmente receptiva, rápida y culturalmente adecuada, y quizá más responsable a la hora de rendir cuentas, ya que aquellos que

proporcionan la ayuda viven y trabajan en el mismo país que los receptores. (V.: F13).

*f*13
**Ejemplos de respuesta a nivel nacional desde 2004**
Fuente: Análisis de Development Initiatives elaborado con datos del FTS de UN OCHA, TEC, y el Prime Minister's Relief Fund India y el Global Fund for Disaster Risk Reduction (GFDRR).

## 9 ¿Se corresponde la financiación con las necesidades?

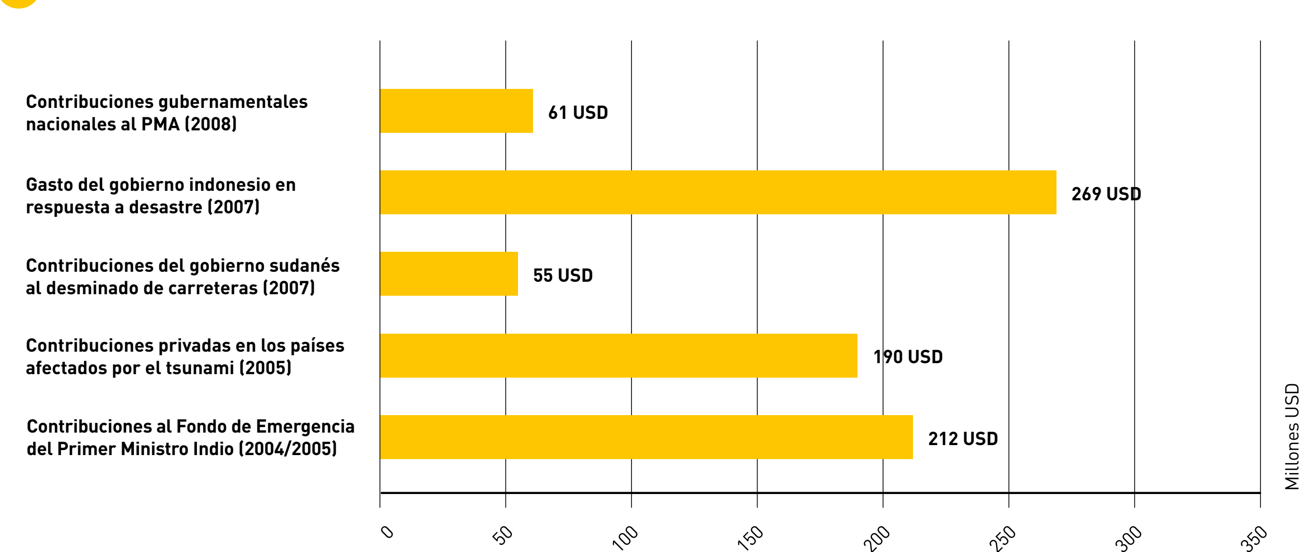
En 2008 se dedicaron al menos 16.900 millones de dólares a la ayuda humanitaria. ¿Significa esto que la necesidad humanitaria era de 16.900 millones de dólares?

La comunidad humanitaria aspira a que su financiación sea proporcional a las necesidades. Los esfuerzos se han centrado principalmente en la financiación equitativa: la idea de que la financiación humanitaria se debe asignar en función de las necesidades, para que se dé preferencia a las necesidades más graves. Pese a ello, también se plantea la cuestión de la adecuación: ¿resulta apropiada la ayuda humanitaria para responder a las necesidades humanitarias mundiales?

Ninguna de estas cuestiones se puede responder con la información de la que se dispone actualmente. Las necesidades se calculan mediante una serie de métodos opuestos y que en ocasiones entran en conflicto. Algunas medidas informan sobre el número total de personas afectadas, pero sin un punto de referencia claro que determine qué significa «afectadas». Otras medidas solo dan información sobre las personas a las que pueden acceder las agencias humanitarias. Las necesidades también se pueden expresar en términos de volumen total de financiación necesaria para responder a las necesidades que se han identificado, o simplemente las necesidades de financiación de las organizaciones que trabajan en un lugar determinado; también pueden referirse a todos los elementos necesarios para la vida al mismo tiempo, o solamente a las necesidades en un sector concreto, como la sanidad, la educación o la alimentación.

No disponemos de ninguna cifra completa de la necesidad total que hubo en 2008 o en ningún otro año. El proceso de llamamientos consolidados (CAP) de Naciones Unidas (ONU), si bien valora los requisitos de los proyectos en lugar de las necesidades generales, nos sirve como marco de referencia. A pesar de que las solicitudes y la financiación dentro del proceso de llamamientos se han incrementado en un periodo de 10 años, casi todos los años ha quedado sin financiar un 30 % de las necesidades.

*f*13



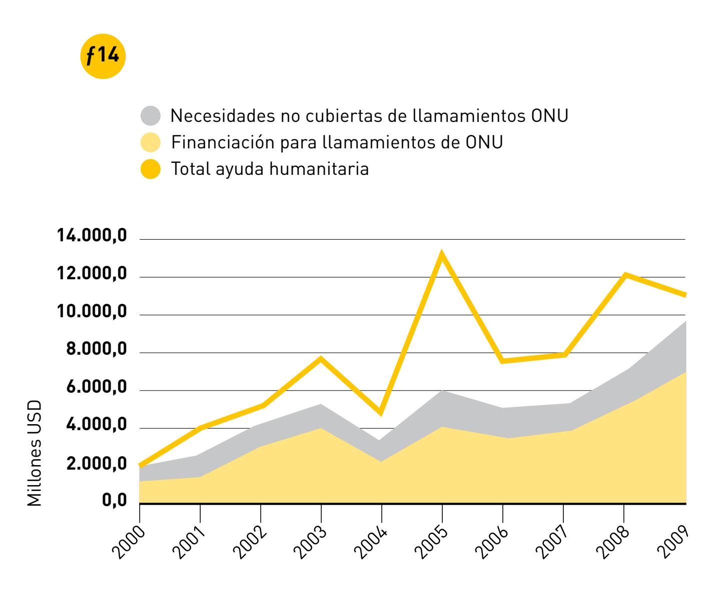
*f*14
**Ayuda humanitaria para todas las crisis y requisitos de financiación del CAP de la ONU, 2000-2009**
Fuente: Análisis de Development Initiatives elaborado con datos del FTS de OCHA ONU.

Sin embargo, a la vez que esto sucede, se están gastando miles de millones de dólares en ayuda humanitaria en las mismas crisis incluidas en los llamamientos, pero no se están asignando a las prioridades ya identificadas en esos llamamientos. En 2009, aunque se gastaron 7.000 millones de dólares como parte del CAP de la ONU, seguía habiendo más de 4.100 millones de dólares gastados en otro tipo de ayuda humanitaria, mientras que la parte de los llamamientos consolidados que había quedado sin financiar era de solo 2.700 millones de dólares. En estos diez años han quedado sin financiar más de 15.000 millones de dólares en necesidades dentro del proceso de llamamientos de Naciones Unidas, pese a que la ayuda humanitaria de cada año ha sido mucho mayor que la cantidad solicitada en ese proceso.

¿Por qué no se han respetado estas prioridades? ¿Eran los 4.100 millones de otro tipo de ayuda humanitaria de 2009 para necesidades igual de graves?

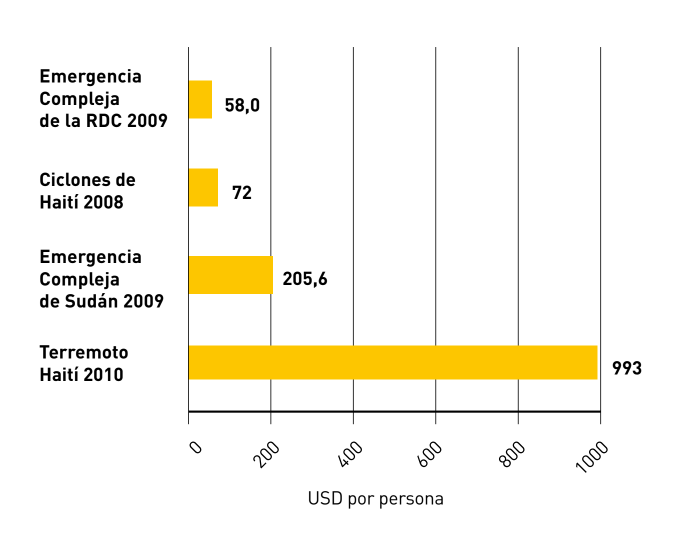
Lo que sí sabemos es que existen serias desigualdades en el gasto que hacemos en las distintas crisis, disparidades que no se pueden explicar fácilmente con las herramientas de las que disponemos. ¿Era realmente necesario que se gastaran 993 dólares por persona en Haití tras el terremoto? ¿Por qué se gastó muchísimo más que después de los ciclones en este mismo país? ¿Por qué la cantidad de dinero empleada por persona en la emergencia compleja de la R. D. C. fue de solo 58 dólares, 935 menos que la de Haití tras el terremoto?

*f*15
**Comparación del gasto por persona en crisis humanitarias**
Fuente: Análisis de Development Initiatives elaborado con datos del FTS de OCHA ONU y del CRED.









.Capítulo 3.

# Giro copernicano en materia de derechos humanos*

*
Capítulo elaborado por
**María José Salvador Rubert,**
colaboradora del IECAH.

# 1
## Introducción

Enlazando este informe con el anterior de 2008-2009, hay que destacar la decisión del Presidente Obama de cerrar la prisión de Guantánamo, todo un giro copernicano en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario. La decisión de Obama evidencia el compromiso y la convicción de la Casa Blanca por los derechos humanos, y por poner fin al centro de detención más controvertido y cuestionado por la comunidad internacional, así como por las organizaciones pro derechos humanos.

Es fundamental fomentar el desarrollo y la codificación del derecho internacional para cumplir con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas. Sin embargo, no hay que obviar el espíritu del derecho internacional, a través de la máxima *pacta sunt servanda*, según la cual los pactos están para cumplirlos; esto nos recuerda que los mayores esfuerzos en el escenario internacional se centran en garantizar el cumplimiento de los tratados internacionales. Así mismo, se trata de ir avanzando en la labor legislativa que ha de conducir a regular jurídicamente nuevas realidades que surgen en un escenario cambiante.

La crónica en materia de derecho internacional en el periodo 2009, al igual que en años anteriores, viene marcada por la necesidad de incidir por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas en el respeto y adhesión a los pactos internacionales por parte de los Estados, así como por el destacado papel de la Corte Penal Internacional (CPI), de labor intensa y sin precedentes en materia de justicia universal.

En este contexto cabe destacar la importancia de las declaraciones finales de las conferencias de Banjul y Ciudad del Cabo, en las que redes de la sociedad civil expresaron su apoyo y reconocimiento a la labor de la CPI.

Se trata de un año con resoluciones de la Asamblea General que han incidido precisamente en acentuar y avanzar en la necesidad de aplicar el derecho internacional. También han destacado las resoluciones del Consejo Seguridad, especialmente en protección de civiles en conflictos armados.

Para finalizar, puede señalarse en España el caso de Aminatu Haidar, el cual elevó el debate nacional en materia de derecho internacional, o la orden de arresto en China del disidente Liu Xiaobo, quien precisamente desde la cárcel ha recibido el premio Nobel de la Paz ya en 2010. Añadiremos a esto un apunte sobre la Unión Europea.

# 2
## Golpe de timón en Guantánamo

El Presidente de los Estados Unidos apostó fuerte en su campaña presidencial por los derechos humanos y por el respeto a la legalidad internacional, después de que su predecesor en el cargo, George W. Bush, pasase a la historia por todo lo contrario: liderar la «guerra contra el terror», pilotar los vuelos secretos de la CIA, y vulnerar la legalidad internacional. El anuncio del cierre de Guantánamo si llegaba a ocupar la Casa Blanca se convirtió en el símbolo de su campaña.

Obama cumplió y su primera decisión como presidente fue firmar el decreto de cierre de Guantánamo en el plazo de un año; también suscribió decretos que prohíben la tortura en los interrogatorios a terroristas.

Guantánamo ha sido objeto de críticas por parte de muchos países y organizaciones pro derechos humanos. Las peticiones de cierre de esta base naval estadounidense en suelo cubano se intensificaron después de que se relevara que casi 300 presos fueron torturados con el sistema de *waterbording* o asfixia simulada.

A la decisión de cierre de Guantánamo se suma la elaboración de un nuevo «manual de campo del ejército» que prohíbe expresamente las amenazas, la coerción, el abuso físico y el *waterbording*, que tanto defendió George W. Bush en su peculiar lucha contra Al Qaeda.

Obama firmó la orden de cierre prácticamente dos días después de convertirse en presidente de los EE. UU. y planteó el cierre efectivo para enero de 2010. Esto no ha podido ser cumplido, lo cual él mismo ha reconocido, alegando cuestiones administrativas y sobre todo el hecho de que los más de 200 presos que permanecen en la base naval están en espera de destino.

Sin embargo, el cumplimiento o no de la fecha de cierre en ningún caso ensombrece una decisión tan contundente como la tomada por el presidente Obama sobre Guantánamo.

## 3 Sociedad civil y Corte Penal Internacional

El papel de la Corte Penal Internacional ha sido cuestionado por algunos líderes africanos, ya que las causas que investiga afectan a países africanos.

Sin embargo, resultan cuanto menos ejemplares las conclusiones expresadas en 2009 en dos foros integrados por el sector no gubernamental en el continente africano, previos a la 45ª sesión ordinaria de la Comisión Africana de Derechos Humanos, y el acuerdo del foro integrado por la sociedad civil africana y profesiones legales para reflexionar sobre las implicaciones de las decisiones de la Unión Africana sobre jurisdicción universal y el trabajo de la CPI en África.

En el foro de organizaciones no gubernamentales celebrado en Gambia, previo a la 45ª sesión ordinaria de la Comisión Africana de Derechos Humanos, se explicita la preocupación por las violaciones de derechos humanos en algunas zonas del continente africano, principalmente por la vulnerabilidad de los niños y mujeres, víctimas de genocidio, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad, tipificados por el derecho internacional y el derecho internacional humanitario.

Se reconoce el papel fundamental en la lucha contra la impunidad y como instrumento para prevenir atrocidades futuras.

Recomiendan a los Estados miembros de la UA ratificar el Estatuto de Roma, colaborar con la CPI y participar en los debates sobre impunidad y protección de civiles.

Especialmente se recomienda a los Estados miembros de la Unión Africana mostrar su compromiso con la protección de la población, avanzando en la institucionalización de la responsabilidad para proteger.

Por otra parte, las organizaciones que conforman la sociedad civil africana y profesiones legales organizaron una reunión previa para remitir recomendaciones a la conferencia que reunía en Adis Abeba a los Estados africanos miembros de la CPI.

Piden a los Estados africanos firmantes del Estatuto de Roma que reafirmen el compromiso para acabar con la impunidad y que implementen los mecanismos judiciales nacionales para ajustarlos a los preceptos de la CPI. También se hace un llamamiento a los Estados africanos que no hayan firmado el Estatuto de Roma a hacerlo.

Se dirigen en sus recomendaciones a la sociedad civil africana en su conjunto, para que ejerza de *lobby* ante sus respectivos Gobiernos, con el fin de que colaboren con la CPI, implicando también a los medios de comunicación en el trabajo de la CPI.

## 4 Los casos de la Corte Penal Internacional: algunos avances

### 4.1 Darfur

El caso de Darfur es el único hasta la fecha que investiga la CPI en ejercicio de jurisdicción universal. La causa fue remitida a instancia del Consejo de Seguridad, en virtud de la Resolución 1593. A pesar de que Sudán no forma parte de la CPI, el Gobierno sudanés debe en cualquier caso colaborar con la CPI, y hasta la fecha se niega a entregar a los sospechosos.

El caso de Darfur en el marco de la CPI queda marcado por la presión de Naciones Unidas para propiciar la entrega del presidente sudanés Omar al-Bashir.

El fiscal de la CPI comparece ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, para presentar un informe relativo a la causa que investiga la CPI sobre los crímenes cometidos en Darfur, en el que se expone, de nuevo, la falta de cooperación del Gobierno sudanés.

Los magistrados de la CPI dictaron en marzo orden de arresto contra el presidente Omar al-Bashir por crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra.

La Corte también ha dictado orden de arresto contra Ahmed Haroun, quien fue Ministro de Asuntos Humanitarios, y contra Ali Kosheib, líder de la milicia yanyauid.

La CPI acusó a Bahar Idriss Abu Garda de crímenes de guerra por el ataque contra la base de la Unión Africana en Haskanita. Abu Garda únicamente compareció de forma voluntaria ante la CPI en mayo de 2009.

## 4.2 República Democrática del Congo

También se producen ciertos avances en el caso de la Republica Democrática del Congo: empiezan los juicios contra M. Lubanga, acusado de crímenes de guerra, y contra Germain Katanga, Simba, y Mathieu Ngudjolo Chui.

Por último, Bosco Ntaganda se encuentra en fase previa al juicio.

## 4.3 República Centroafricana

Se dicta orden de arresto contra Jean Pierra Bemba Gombo, comandante en jefe del Movimiento de Liberación del Congo, y se confirman cargos en 2009 por crímenes de Guerra y contra la humanidad.

## 4.4 Uganda

En el caso de Uganda se ha avanzado menos porque se encuentran todavía en libertad los acusados: Joseph Kony, Vicent Otti, Okot Odhiambo, y Dominic Ongwen.

# 5 Tribunales *ad hoc*

## 5.1 Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR)

El caso del genocidio de Ruanda llega a un punto controvertido cuando el fiscal jefe del Tribunal indica en una misiva que se ha llevado ante la justicia a los principales responsables del genocidio. Sin embargo, esto es denunciado por organizaciones humanitarias como Human Rights Watch, lo que pone en evidencia que no se ha procesado a los líderes del Frente Patriótico de Ruanda (FPR). Cabe recordar que el FPR es el partido en el Gobierno desde que finalizó el genocidio, durante el cual se le acusa de haber asesinado a entre 25.000 y 45.000 civiles en el periodo de tres meses.

El fiscal jefe de este Tribunal, Hassan Jallow, defendió en 2008 ante el Consejo de Seguridad que los líderes del FPR debían ser juzgados por los tribunales nacionales de Ruanda, uniéndolo a la causa por genocidio y crímenes de lesa humanidad que investiga el TPIR.

## 5.2 Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia

El hecho más importante acaecido en 2009 relativo a la labor de este Tribunal ha sido el comienzo con el juicio a Radovan Karadžić, detenido en Belgrado en 2008. Pesan sobre él 11 cargos, entre los que destacan los de crímenes de guerra, genocidio y lesa humanidad.

En octubre de 2009, solo quedaban en libertad dos acusados por el tribunal, Ratko Mladić y Goran Hadžić; sobre los dos pesan las acusaciones más graves del Tribunal.

## 5.3 Tribunal Especial para Sierra Leona

El ex Presidente de Liberia se enfrenta a 11 cargos de crímenes de guerra y contra la humanidad por su supuesta implicación en el asesinato de miles de civiles en Sierra Leona.

El Tribunal niega la absolución de Taylor, que pedía la defensa. Durante la guerra civil de Sierra Leona murieron más de 50.000 personas a manos de los rebeldes del Frente Revolucionario Unido, supuestamente financiado y apoyado por Taylor.

## 5.4 Tribunal Especial para Camboya

En 2009 comienza el primer juicio de este Tribunal por crímenes de guerra y lesa humanidad cometidos en este país entre 1975 y 1979 contra el jemer rojo, Kaing J. C. Eav, jefe del régimen camboyano.

Kaing J. C. Eav se declaró culpable de las torturas y muerte de miles de personas en la prisión de Phnom Penh.

# 6
## España limita la jurisdicción universal

Los avances que se producen en el escenario internacional, especialmente por el trabajo desarrollado en la Corte Penal Internacional, y la carga simbólica que supone la decisión de Obama de cerrar Guantánamo, contrastan con la decisión que en mayo de 2009 tomó el Congreso de los Diputados en España relativa a limitar el ejercicio de jurisdicción universal.

A través del principio de jurisdicción universal, la Audiencia Nacional en España ha tramitado 11 causas que comprenden casos de torturas en Guantánamo, el genocidio en Guatemala o crímenes de guerra en Gaza, entre otros.

Con la resolución presentada y aprobada en el Congreso de los Diputados, los tribunales españoles únicamente podrán investigar delitos cuyos presuntos responsables estén en España o en aquellos casos en los que existan víctimas de nacionalidad española.

La decisión ha sido valorada negativamente por parte de organizaciones no gubernamentales como Human Rights Watch, que la ha calificado de «decepcionante paso atrás».

Ciertamente, España había alcanzado credibilidad internacional en la lucha contra la impunidad, con casos como el de Pinochet.

# 7
## La aportación de las Naciones Unidas

### 7.1
### Resoluciones de la Asamblea General

#### 7.1.1
#### Resolución 64/152 de 18 de diciembre de 2009, sobre pactos internacionales de derechos humanos

Los pactos internacionales de derechos humanos son los primeros tratados de alcance global. Forman parte del núcleo duro de la Carta Internacional de Derechos Humanos.

La Asamblea General de Naciones Unidas insiste en esta resolución en la importancia de los pactos internacionales de derechos humanos, como componentes principales de la acción internacional para promover el respeto universal y la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Se desarrollan en esta resolución un conjunto de medidas para intensificar el respeto y observancia de los pactos internacionales. Además, se insta a la Alta Comisionada de Naciones Unidas a intensificar la campaña para lograr de los Estados más adhesiones a los pactos internacionales de derechos humanos.

#### 7.1.2
#### Resolución 63/308 de 14 de septiembre de 2009, sobre la responsabilidad de proteger

Insiste en seguir examinando el documento final sobre la responsabilidad de proteger de la cumbre mundial de la ONU de 2005.

#### 7.1.3
#### Resolución 64/153 de 18 de diciembre de 2009 sobre la tortura, y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes

Esta resolución destaca que no existe excepción para respetar el derecho a no sufrir torturas, como tampoco otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes. La prohibición de los tratos, o penas crueles inhumanas o degradantes, forma parte del derecho internacional consuetudinario.

Principalmente insta a los Estados a habilitar e implementar los mecanismos nacionales para prevenir la tortura, para que velen por la aplicación de Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.

#### 7.1.4
#### Resolución 64/9 de 2 de noviembre de 2009, sobre informe de la CPI

Hace referencia al «acuerdo de relación» entre la CPI y las Naciones Unidas. En este acuerdo se establece un marco de cooperación entre la ONU y la CPI, para facilitar la labor de la CPI en el terreno. Por otra parte, destaca la labor realizada por el grupo de trabajo especial sobre crimen de agresión; ha finalizado su mandato y se ha redactado una propuesta sobre la definición de crimen de agresión en virtud del artículo 123 del Estatuto de Roma.

### 7.1.5
**Resolución 64/167 de 18 de diciembre de 2009, sobre la convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas**

En 2006 se abrió la firma, ratificación y adhesión de la convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas. La Convención se aprobó como consecuencia del aumento de las desapariciones involuntarias en muchas regiones del mundo, como arrestos o secuestros.

Esta resolución insta al Secretario General de Naciones Unidas y a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a trabajar por la adhesión universal a esta convención, y a que las organizaciones no gubernamentales contribuyan a difundir la labor de la convención.

### 7.1.6
**Resolución 64/170 sobre derechos humanos y medidas coercitivas unilaterales**

Las leyes y medidas coercitivas unilaterales son contrarias al derecho internacional, al derecho internacional humanitario, a la Carta de Naciones Unidas y a las normas y principios que rigen las relaciones pacíficas entre Estados.

Se constata que se siguen adoptando y aplicando medidas coercitivas unilaterales.

Se insta a los Estados a que cesen de adoptar medidas coercitivas unilaterales que impidan la realización plena de los derechos enunciados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Por otra parte, se condena que algunas potencias utilicen medidas coercitivas unilaterales y se rechazan estas medidas por sus efectos extraterritoriales por considerarlas instrumento de presión política o económica contra cualquier país, en especial países en desarrollo.

## 7.2
**Resoluciones del Consejo de Seguridad**

### 7.2.1
**Resolución 1894 (2009) del Consejo de Seguridad sobre la protección de víctimas civiles en conflictos armados**

Se cumplen 10 años desde que el Consejo de Seguridad comenzó a examinar la protección de civiles en conflictos armados. Exige a las partes en conflictos armados que cumplan estrictamente con las obligaciones de derecho internacional humanitario, derechos humanos y derecho de los refugiados. Asimismo, insta a adoptar todas las medidas necesarias para respetar y proteger a la población civil y atender sus necesidades básicas.

Entre otras iniciativas, que pasan por el respeto y protección de la población civil en operaciones de mantenimiento de la paz, se solicita al Secretario General que en sus informes contemple orientaciones sobre protección de civiles en conflictos armados, mejorando la vigilancia y supervisión por el Consejo de Seguridad.

# 8
**Con nombre propio**

## 8.1
**Aminatu Haidar**

Aminatu Haidar permaneció 32 días en huelga de hambre en el aeropuerto de Lanzarote, donde fue expulsada tras ser detenida por las autoridades marroquíes después de su llegada al aeropuerto del Aaiún procedente de Nueva York.

La causa alegada por el Gobierno marroquí para expulsarla fue «una causa de honor», pues Haidar en pleno vuelo rellenó la casilla de nacionalidad indicando Sáhara Occidental en lugar de Marruecos.

Las autoridades marroquíes le requisaron el pasaporte y la expulsaron a España. Se trató de una «expulsión política», tal y como la definió el Ministro de Asuntos Exteriores español.

La huelga de hambre se convirtió en un símbolo de la defensa de los derechos humanos y la causa saharaui. Además, abrió un conflicto diplomático entre España y Marruecos, en el

que también hubo voz para el Secretario General de la ONU. El Parlamento europeo retiró en el último minuto una propuesta de petición a Marruecos, gracias a la cual se habría permitido el regreso de Haidar al Aaiún; sin embargo, el telón político-diplomático y las relaciones entre la UE y Marruecos acabaron por impedir un pronunciamiento de esta institución europea.

Finalmente, tras las negociaciones diplomáticas llevadas a cabo por el Ministerio de Asuntos Exteriores con el Gobierno marroquí, Haidar regresó al Aaiún tras 32 días de huelga de hambre.

### 8.2 Liu Xiaobo

«Castigar a la gente por expresar pacíficamente sus puntos de vista políticos viola la Convención sobre Derechos Civiles y Políticos, que China ha firmado». Así de contundente se mostraba la Casa Blanca ante la condena de 11 años de cárcel que un Tribunal de Pequín imponía al «disidente» chino, Liu Xiaobo.

Su delito es pedir reformas políticas y aperturismo al régimen comunista en la conocida como *Carta 08*, lo cual fue entendido por el régimen como una incitación «a la subversión del poder del Estado».

Contundente fue la reacción tanto de los Estados Unidos, como de la Unión Europea, que rápidamente condenaron la pena.

Por parte de la Unión Europea, se aprobó una declaración efectuada por la Presidencia sueca de turno de la Unión, en nombre de los Veintisiete, considerando que la pena contra Liu atenta a la libertad de expresión y el derecho a un juicio justo.

No podemos finalizar la referencia a este lamentable hecho sin mencionar, aunque se trate de un acontecimiento que excede nuestro anuario por haber tenido lugar en 2010, la concesión del Premio Nobel de la Paz a este disidente chino, un gesto de Occidente sin precedentes hacia un régimen que no destaca precisamente por el respeto y protección de los derechos humanos.

## 9 En Europa: el Tratado de Lisboa

En el ámbito de la Unión Europea destaca la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

El Tratado el Lisboa concede rango de derecho primario a la Carta de Derechos Fundamentales, la cual contiene derechos políticos, civiles, económicos y sociales. Conserva y consolida las «cuatro libertades» y la libertad política, económica y social de los ciudadanos europeos.

La Unión tiene más capacidad de actuación en el campo de la justicia, la libertad y la seguridad, lo que redunda en beneficio de la lucha contra la delincuencia y el terrorismo. Las nuevas disposiciones sobre protección civil, ayuda humanitaria y salud pública también pretenden impulsar la capacidad de la UE para enfrentarse a las amenazas contra la seguridad de los ciudadanos europeos.

Se crea la figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, gracias a la cual se da mayor peso, coherencia y visibilidad a la actuación exterior de la UE.

El nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior asiste al Alto Representante en el desempeño de sus funciones.

# 10
## A modo de conclusión

El periodo que nos ocupa marca una etapa de impulso y convicción por la defensa del derecho internacional por parte de las Naciones Unidas y un relevante avance en materia de justicia internacional, especialmente por la labor de la Corte Penal Internacional.

La iniciativa de las Naciones Unidas en materia de derecho internacional se refleja en las resoluciones de la Asamblea General de la ONU y las del Consejo de Seguridad, encaminadas a la protección de civiles en conflictos armados, el cumplimiento de los pactos de derecho internacional, así como el impulso del trabajo de la Corte Penal Internacional.

Resulta interesante la implicación de la sociedad civil en África en el reconocimiento y apoyo a la labor de la Corte Penal Internacional, ya que es especialmente en este continente donde existe una sensibilidad mayor a una especie de «injerencia», por su vulnerabilidad estructural a la jurisdicción universal, máxime en Estados frágiles.

Es necesario seguir avanzando en la defensa del derecho internacional, los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, por convicción. El piloto rojo para preservar el derecho internacional siempre está encendido, ya que en cualquier momento puede saltar la alarma en cualquier rincón del planeta.

Dando el salto a 2010, aunque será analizado en el anuario que corresponda, la decisión de conceder el Premio Nobel de la Paz a Liu Xiaobo, condenado en 2009 a 11 años de cárcel por hablar de aperturismo en China, hace que se encienda un piloto verde de esperanza, en un paso firme hacia la universalización de los derechos humanos.

.Capítulo 4.

# Darfur: conflicto entre la justicia internacional y la ayuda humanitaria*

*
Capítulo elaborado por **Aitor Zabalgogeazkoa**,
Director General de Médicos Sin Fronteras.

# 1

## Introducción

El 4 de marzo de 2009, la Corte Penal Internacional (CPI) publicó una orden internacional de arresto contra el presidente de Sudán, Omar Hassán al-Bashir.[1] Esta orden, la primera contra un jefe de Estado en ejercicio, considera que hay argumentos razonables para creer que al-Bashir es responsable de cinco cargos por crímenes contra la humanidad —asesinato, exterminio, desplazamiento forzoso, tortura y violación— y de dos por crímenes de guerra —ataques intencionados contra una población civil o contra civiles individuales que no toman parte directa en hostilidades, y pillaje—.[2] Esta orden de arresto se suma a las ya publicadas, en abril de 2007, contra Ahmed Harún, el entonces ministro de Asuntos Humanitarios y actual gobernador de Kordofán Sur, y contra Alí Abdel Rahman Kushaib, comandante de las milicias yanyauid.[3]

Someter la situación de Darfur a la consideración de la CPI fue una de las medidas adoptadas por el Consejo de Seguridad de la ONU[4], y que también contemplaban apoyar a la Unión Africana (UA) en el proceso de negociación entre el Partido del Congreso Nacional y los grupos rebeldes, enviar una fuerza pacificadora de la UA, e impulsar la puesta en marcha del acuerdo de paz. Sudán no es un Estado parte del Estatuto de Roma que estableció la CPI[5], pero es miembro de la ONU y está obligado a atender las resoluciones del Consejo de Seguridad adoptadas bajo el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas.[6]

1 V.: (http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc639078.pdf).

2 El 12 de julio de 2010, la CPI elevó cargos por genocidio por los crímenes en Darfur. Esta es la segunda orden de arresto contra al-Bashir. La Corte dictaminó que hay argumentos razonables para creer que al-Bashir es responsable de tres cargos de genocidio cometidos contra los grupos étnicos Fur, Masalit y Zaghawa en Darfur. Esta segunda orden de detención no sustituye a la del 4 de marzo de 2009. V.: (http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc907140.pdf).

3 V.: (http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc279813.PDF).

4 Resolución 1593 de marzo de 2005: (http://www.un.org/News/Press/docs/2005/sc8351.doc.htm).

5 V.: (http://untreaty.un.org/cod/icc/statute/romefra.htm).

6 V.:(http://www.un-documents.net/ch-07.htm).

Ese mismo día 4 de marzo, la respuesta fulminante del Gobierno sudanés a la orden internacional de arresto fue la paralización de actividades y la orden de expulsión de trece organizaciones no gubernamentales internacionales —junto a otras tres nacionales—, a las que acusó de compartir información con la CPI.[7] Los equipos de las secciones holandesa y francesa de Médicos Sin Fronteras (MSF), que trabajaban en el Sur y Oeste de Darfur, estaban entre los afectados por la reacción de al-Bashir. Inmediatamente, las fuerzas de seguridad procedieron a precintar oficinas, almacenes y vehículos, confiscar todos los bienes, medios informáticos y material de comunicación, y a incautar los pasaportes y la documentación de los trabajadores internacionales. De hecho, se convirtieron en arrestos no declarados. Los argumentos esgrimidos por los servicios de seguridad fueron contundentes: hasta que no se solventaran los trámites legales y se revisara la documentación intervenida, los responsables de MSF y de otras organizaciones no podían abandonar el país, aun contradiciendo la orden de expulsión emitida.

El decreto del Gobierno sudanés fue una venganza contra las organizaciones de ayuda que, de una manera u otra, habían hecho difícil la vida de las autoridades encargadas de lidiar con Darfur, siendo además uno de los pocos gestos de represalia que al-Bashir podía ejercer contra los Gobiernos que apoyaban la medida. Mediante esta maniobra, el Gobierno se aseguraba una carta en la negociación —era difícil hacer ruido mediático o presión con el personal retenido y sujeto a posible represalias policiales o procedimientos judiciales—, se garantizaba la paz social, al entregar una más que generosa compensación a los trabajadores locales, y se hacía con un significativo parque de vehículos, materiales de telecomunicación y medicinas para los diferentes ministerios, en un momento en que Jartum tenía problemas de liquidez para pagar las operaciones en Darfur debido a la bajada del precio del petróleo.

A esta situación de pasar de invitado incómodo a rehén se sumó la violencia «vigilada» y promovida por las autoridades. Cuando MSF y otras organizaciones afectadas evaluaban las consecuencias del decreto y los siguientes pasos a dar, y preocupadas por las posibles

7 V.: (http://www.sudantribune.com/spip.php?article30382). «Complete details on the surrounding conditions for expulsion of some International NGOs», *Al-rai el-aam*, n.º 4110, 7 de marzo de 2009.

consecuencias sobre la población y los desplazados a los que estaban atendiendo, otro hecho incrementó la tensión. El 11 de marzo de 2009, tres trabajadores internacionales y dos sudaneses de MSF Bélgica fueron secuestrados en Serif Umra, una pequeña localidad en Darfur Norte; uno de los trabajadores sudaneses fue liberado al día siguiente, mientras que una enfermera canadiense, un doctor italiano, otro sudanés y un coordinador francés fueron retenidos como rehenes por un grupo que hacía así explícito su apoyo al presidente al-Bashir. Fueron liberados tres días después y entregados al Gobernador de Darfur Norte. Este secuestro, que se suma a un sinnúmero de ataques e incidentes de seguridad que ya estaban sufriendo anteriormente las organizaciones de ayuda, marcaba el comienzo de una nueva modalidad de agresión en Darfur, que hasta entonces no se había producido.[8]

Este hecho es parte de una estrategia de acoso, intimidación y violencia contra los trabajadores humanitarios. Asistimos a un aumento de la criminalidad —robos, asaltos, etc.— con el objetivo ostensible de obtener recursos —material, equipos de comunicación, dinero, vehículos, etc.—, y el soterrado propósito de frustrar cualquier intento de asistencia a las víctimas. La impunidad de que gozan estos actos evidencia la intencionalidad política de las estrategias de intimidación. En los últimos meses, doce trabajadores humanitarios han sido asesinados en la zona, entre ellos dos trabajadores locales de MSF.[9] Los equipos de MSF han sufrido otros 40 incidentes graves de seguridad en el año 2009, desde palizas, latigazos y robos hasta amenazas de muerte. El aumento de la violencia contra el personal humanitario limita cada vez más el radio de intervención de las organizaciones de ayuda. Y más trabajadores internacionales han sido expulsados en 2010.[10]

La presión contra las organizaciones humanitarias también se manifiesta de otras maneras: mientras visados, permisos de viaje y autorizaciones diversas están sujetos a todo tipo de arbitrariedades, la prensa progubernamental realiza falsas denuncias sobre el uso, caducidad y destino de materiales, comida y medicinas almacenadas por MSF. La policía investiga sobre materiales que algunas veces han caducado debido a que no hemos podido usarlos o distribuirlos porque esa misma policía es incapaz de garantizar la seguridad para que podamos trabajar, o se retrasa meses en conceder permisos de acceso.

El efecto inmediato de la expulsión de las organizaciones humanitarias fue que la distribución del agua, del alimento y de la asistencia médica a más de dos millones y medio de desplazados en Darfur quedaron seriamente comprometidas. Un año después, Toby Lanzer, coordinador de las operaciones humanitarias de la ONU en Darfur, publicó un informe en el que afirmaba que el desastre que podía haber ocurrido después de las expulsiones no se ha materializado y que la colaboración entre las agencias internacionales y el Gobierno sudanés ha mejorado y que la situación no ha degenerado. Mientras el presidente al-Bashir exige que todas las organizaciones humanitarias internacionales salgan del país en el plazo de un año, el actual ministro sudanés de Asuntos Humanitarios, Abdel Baqi Gilani, ha reiterado por su parte que el Gobierno no es hostil a los trabajadores humanitarios extranjeros, que la nacionalización progresiva de las operaciones no implica la expulsión de todas las ONG, y que esta, de hecho, se presenta como una oportunidad para consolidar la capacidad de las organizaciones locales.

Es paradójico que el mismo Gobierno que orquestó las masacres de 2003 y 2004 y provocó el desplazamiento forzoso de la mitad de la población de Darfur esté prometiendo venir en su rescate, convirtiendo las operaciones de ayuda en sudanesas al cien por cien, y que de paso acuse a las organizaciones humanitarias no gubernamentales de contribuir a la violencia. Según Andrew Natsios[11], la expulsión era una respuesta predecible, ya había ocurrido

8
Se han registrado 23 secuestros de trabajadores humanitarios en la región desde marzo de 2009.

9
Un guarda fue tiroteado en enero de 2009 en Golo, en la zona montañosa de Jebel Marra. Los mismos que le mataron ejecutaron a otras decenas de civiles y destruyeron el único hospital en 100 kilómetros a la redonda. En octubre de 2009, un trabajador comunitario de salud fue ejecutado en la puerta de su casa en Shangil Tobaya por un grupo de paramilitares que dijeron estar buscando ganado robado y que dispararon sin mediar provocación alguna.

10
En agosto de 2010, cinco responsables de Naciones Unidas, de la Organización Internacional para la Migraciones y del Comité Internacional de la Cruz Roja que trabajan en Darfur Oeste fueron expulsados.

11
Administrador de la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID) entre 2001 y 2005, y Enviado Especial de EE. UU. en Sudán hasta 2007. Actualmente es profesor en la Universidad de Georgetown.

con anterioridad[12] y es una represalia habitual utilizada por el Gobierno sudanés: cuando en marzo de 2007 la Administración de George Bush diseñó nuevas sanciones contra Jartum, al-Bashir respondió suspendiendo pagos del petróleo que debía entregar al Gobierno del Sur de Sudán, canceló la retirada de tropas de esta región y volvió a movilizar a las milicias árabes.

## 2 MSF y Sudán

Sudán es uno de los escenarios de conflicto y de crisis humanitarias más frecuentes en los últimos treinta años, y por tanto MSF ha tenido una presencia constante e ininterrumpida en el país, desde las hambrunas en Darfur y Bahr El Ghazal en la década de los 80, hasta la interminable guerra civil entre el norte y el sur. La población sudanesa es una de las principales receptoras de la ayuda médica y humanitaria.[13] MSF ha señalado repetidamente la responsabilidad de las autoridades, el Gobierno y los grupos armados en la evolución de las crisis humanitarias en Sudán. Por tanto, la historia de las relaciones entre MSF y las autoridades sudanesas es larga y complicada. Y la memoria de las autoridades civiles y militares, mucho más sólida que la nuestra. Son numerosas las anécdotas en las que ellos tenían mejor registro de agravios, y también de éxitos, de lo que nosotros mismos teníamos.

MSF fue uno de los primeros actores en empezar a vislumbrar las dimensiones y las consecuencias del conflicto en Darfur al atender a los miles de refugiados que llegaron a las fronteras del este del Chad a finales de 2003[14], y también al asistir y escuchar los testimonios de centenares de sudaneses que intentaban llegar a Europa a través de la isla italiana de Lampedusa. La operación de ayuda en Darfur en 2004 se convirtió en una de las más masivas de la historia de MSF, con una veintena de equipos desplegados llevando a cabo todo el rango imaginable de actividades médicas y humanitarias, desde organizar hospitales y campos de desplazados, hasta campañas de vacunación, refugio y distribución de agua.

Al comienzo de la actuación humanitaria en Darfur, entre abril y junio de 2004, MSF realizó un estudio epidemiológico[15] del efecto de las incursiones armadas, con el fin de proporcionar una base para una ayuda apropiada a los desplazados. Se hicieron encuestas sobre mortalidad retrospectiva entre desplazados internos en cuatro localidades de Darfur Oeste, contemplando períodos previos y posteriores al desplazamiento, y en las cuales los entrevistados proporcionaron fechas, causas y lugares de muertes. Los resultados aportaron evidencias epidemiológicas de los serios efectos de este conflicto sobre los civiles: las tasas de mortalidad —expresadas en número de muertes por 10.000 personas por día— eran de 5,9 en Zalingei, 9,5 en Mornei y 7,3 en Niertiti, siendo la violencia la causa de estos fallecimientos en entre el 68 y el 93% de los casos. Las víctimas fueron sobre todo hombres adultos. La mayoría de los hogares huyeron debido a ataques. En los campos de desplazados, las tasas superaban el umbral de emergencia, con un pico de 5,6 en El Geneina.

El estudio obtuvo una repercusión internacional inusitada y fue utilizado por parte de otras organizaciones y grupos de presión —a veces de manera profesional[16], pero otras de manera poco rigurosa[17]— para extrapolar el número estimado de víctimas provocadas durante todo el conflicto. MSF hizo pública su posición sobre la magnitud de la crisis ante el Consejo de Seguridad de la ONU en mayo de 2004.[18]. Unos meses más tarde, MSF volvió a denunciar el estado de violencia, el desamparo de la

12
No era la primera vez que esta medida se aplicaba. En abril de 2006, las autoridades de Sudán dieron la orden al Consejo Noruego de Refugiados (NRC) de poner fin a sus operaciones humanitarias y abandonar la región. NRC coordinaba Kalma, el mayor campo de desplazados en Darfur.

13
MSF Internacional, *Memoria de Actividades 2009*, Ginebra, junio de 2010.

14
MSF, «MSF provides health care for Sudanese refugees in Chad», septiembre 2003.

15
MSF, «Violence and mortality in West Darfur, Sudan (2003-04): epidemiological evidence from four surveys», Depoortere, E.; Checchi, F.; Broillet, F.; Gerstl, S.; Minetti, A.; Gayraud, O.; Briet, V.; Pahl, J.; Defourny, I.; Tatay, M. y Brown, *The Lancet*, vol. 364, n.º 9442, 2004.

16
DR. DEGOMME, O., y PROF. GUHA-SAPIR, D., «Patterns of mortality rates in Darfur conflict», *The Lancet*, 23 enero 2010, vol. 375, n.º 9711, pgs. 294–300.

17
«Number of Darfur victims: 2 million and counting», Sudan Watch, 11 noviember 2004.

18
MSF, *Humanitarian situation in Darfur. Médecins Sans Frontières statement to the Security Council*, mayo 2004.

población y la inadecuada provisión de ayuda durante la crisis.[19] En marzo de 2005, MSF publicó un polémico informe sobre violencia sexual, en el que se señalaba al Gobierno sudanés y sus milicias afiliadas como máximas responsables.[20] Jartum abrió un procedimiento judicial que terminó siendo archivado, pero el equipo de MSF Holanda recibió una advertencia formal y dos de sus responsables fueron expulsados del país.

Todas estas acciones de MSF obtuvieron una notable repercusión pública internacional. A estas se sumaron numerosos reportajes e informaciones que, muchas veces, no hacían distinción entre las denuncias de MSF y la posición de algunos líderes de opinión[21], políticos[22], organizaciones sociales y grupos de presión[23], que han estado considerando el conflicto de Darfur como un genocidio. Este ruido mediático no permitió reflejar una toma de posición importante por parte de MSF: la decisión de no colaborar en los procedimientos de la CPI.[24] En innumerables ocasiones, el Gobierno sudanés se ha mostrado ofendido por nuestra posición y presión pública durante el conflicto, y también por nuestra manera de sortear impedimentos legales y regulatorios para poder proveer asistencia médica esencial para la población de Darfur afectada por el conflicto. Sin forma alguna de enviar investigadores a Sudán, ya que el Gobierno rechaza conceder visados, la CPI se ha servido de algunas organizaciones para recoger evidencias sobre el terreno. Algunas así lo han reconocido. Pero MSF no colaboró con la CPI y fue expulsada por algo que no hizo.

19 MSF, *Persecution, intimidation and failure of assistance in Darfur*, noviembre 2004.

20 MSF, «The Crushing Burden of Rape: Sexual Violence in Darfur», Marzo 2005.

21 Tal fue el caso del periodista Rob Crilly y los dibujos infantiles recogidos por el pediatra Jerry Ehrlich, un doctor de Nueva Jersey (EE. UU.) que trabajó para MSF en el campo de desplazados de Kalma en el sur de Darfur. Destacan también los llamamientos y análisis del profesor del Smith College de Northampton (Massachusetts) Eric Reeves.

22 POWELL, Colin (Secretario de Estado estadounidense), «Darfur is Genocide», *Wall Street Journal*, 5 agosto 2004.

23 V.: (www.savedarfur.org), (www.darfurisdying.com) y (www.enoughproject.org).

24 FOURNIER, Dr. C. (Presidente Médecins Sans Frontières International Council), «Darfur, Aid or Punishment». marzo 2009.

Tras las órdenes de expulsión, MSF envió una comisión de la que formábamos parte la secretaria internacional y dos directores generales de las secciones no afectadas por la expulsión. En las reuniones del más alto nivel que se llevaron a cabo en Jartum, la posición de las autoridades quedó clara: no habría marcha atrás en un decreto que personalmente había promovido y firmado al-Bashir y se justificaron argumentando que los equipos de MSF habían entrado en lista de expulsados por criterios de afiliación «nacional». También consideraban que, a la vez que MSF era una contraparte fiable a la hora de proveer ayuda médica y humanitaria, era también una contraparte impredecible e incómoda a la hora de negociar espacio de trabajo o de hacer declaraciones públicas

## 3 MSF y la CPI

Las organizaciones humanitarias han abogado siempre por la creación de un mecanismo de justicia internacional, reivindicación ya expresada por Gustav Moynier, uno de los fundadores de la Cruz Roja, al proponer en 1872 la creación de una institución judicial internacional que tuviera la capacidad de prevenir y terminar con las infracciones de los Convenios de Ginebra. En la pasada década de los 90, muchas organizaciones, entre ellas MSF, presionaron a favor de la creación de una CPI, considerada como la mejor respuesta a la trivialización de crímenes masivos.

El Estatuto de la CPI adoptado en 1998 en Roma no cumplió las expectativas creadas. La jurisdicción de la Corte no es universal: puede iniciar procedimientos solamente cuando los crímenes han ocurrido dentro del territorio de un Estado parte del tratado —108 países de un total de 192 y Sudán está entre los que no ratificó el Estatuto de Roma—. En todo caso, la Corte puede poner en marcha investigaciones bajo resolución del Consejo de Seguridad, de acuerdo con el Capítulo VII: este procedimiento fue el utilizado para referir la situación de Darfur a la CPI. Es poco realista pensar que esto vaya a suceder alguna vez con los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. A la hora de arrestar y entregar a criminales, obteniendo testimonio de los funcionarios o de medios investigadores, la CPI depende de la voluntad de los Gobiernos nacionales. Contrariamente a los deseos expresados por

las ONG, la Corte no está por encima de la soberanía de las naciones, sino que sigue siendo prisionera de las relaciones internacionales.

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), que apoyó la fundación de la Corte, negoció una renuncia formal que le exime de proporcionar testimonio, con objeto de mantener la neutralidad y la confidencialidad que su trabajo exige.[25] En cambio, las ONG no poseen ninguna exención legal de esta clase. En respuesta a este vacío legal, MSF elaboró una política interna para no trabajar con las cortes internacionales y explicó su posición en la CPI en abril de 2004, política que fue reafirmada en público por el presidente del Consejo Internacional de MSF el 31 de julio de 2008[26]: «mientras que MSF respeta el mandato de la Corte Penal Internacional y su jurisdicción, seguimos siendo sobre todo una organización médica, trabajando en el terreno e independiente de cualquier otra estructura o autoridad política, religiosa, económica o judicial [...]. MSF no cooperará ni transmitirá información a la Corte Penal Internacional».

A excepción del CICR y de MSF, pocas organizaciones han llegado a la conclusión de que solamente una política clara, pública y transparente de no cooperación con la CPI es compatible con la meta de ayudar, con imparcialidad total, a las víctimas de una guerra. Las agencias de las Naciones Unidas están obligadas a cooperar con la Corte. La gran mayoría de las organizaciones ha rechazado tomar posición, prefiriendo decidir caso por caso entre la acción humanitaria y la colaboración con la CPI. Este rechazo a tomar posición se explica por el compromiso inherente del mundo humanitario hacia la idea de un sistema de justicia penal internacional.

La mayoría de los actores humanitarios asignan a la CPI varias virtudes importantes: ofrecería protección eficaz a las poblaciones civiles y a los actores humanitarios; contribuiría a la prevención de las atrocidades futuras y a la pacificación y a la reconciliación de sociedades en guerra; y, finalmente, sería la semilla de un orden público internacional. Estas virtudes se basan en fundamentos frágiles y muy discutibles. El objetivo principal al crear la CPI era disuadir a los individuos que pretenden recurrir a crímenes contra la humanidad para fomentar sus objetivos políticos.[27]

La selectividad del procesamiento internacional es contraria a la misma idea de justicia. La fuerza de la ley reside en la manera en que se aplica a todos por igual, y en la imparcialidad de sus juicios. Para el Gobierno sudanés, y para una mayoría de países árabes y africanos, hay una incoherencia flagrante en el principio de justicia ejercitado por la CPI. La Corte es un nuevo actor internacional para la regulación de conflictos que es un híbrido mitad político, mitad judicial. No tiene ninguna policía o capacidad militar, pero puede provocar consecuencias políticas inesperadas.

A pesar de estar inspirada por el mismo objetivo de contener la violencia de la guerra, la ayuda humanitaria no es compatible con la ejecución de la justicia en el mismo tiempo y lugar. La lucha contra la impunidad, como la condena de los ataques a la misión médica, puede no ser siempre compatible con la ayuda humanitaria médica a los grupos civiles en situaciones del conflicto. Son lógicas diferentes y, a veces, contradictorias. Los humanitarios han venido a reconocer que la activa participación en investigaciones penales obstaculizará su misión de proveer ayuda humanitaria. Proveer asistencia humanitaria en zonas de conflicto requiere de la negociación constante con actores armados que pueden ser responsables de crímenes de guerra. Desde el momento en que los trabajadores humanitarios son percibidos como informantes para una posible persecución judicial, nuestra capacidad para llegar a las víctimas queda limitada.

25 MACKINTOSH, K., *Note for humanitarian organizations on cooperation with international tribunals*, Médecins Sans Frontières, RICR, marzo 2004, vol. 86, n.º 853.

26 BOUCHET-SAULNIER, F., y DUBUET, F., *Témoignage Judiciaire ou Humanitaire? Historique des Interactions entre MSF et les procédures d'enquêtes et de poursuites judiciaires*, CRASH- Médecins Sans Frontières, abril 2007.

27 MSF, *Recommendations for the future ICC*, 16 junio 1998.

## 4 La CPI y Sudán

La situación actual muestra cómo los diferentes componentes de la gestión de una crisis internacional como la de Darfur deben ser arbitrados con precaución e inteligencia y teniendo siempre en cuenta a las personas afectadas. En 2004, la intensa presión diplomática obligó al Gobierno sudanés a abrir la puerta a la ayuda humanitaria internacional, intervención que evitó un deterioro aún mayor de la situación. Hoy, cinco años más tarde, la presión internacional que favorece el castigo de las autoridades sudanesas ha llevado a limitar la ayuda y a poner en riesgo la vida de miles de afectados. Sí sabemos que la actuación humanitaria en Darfur ha tenido éxito a la hora de reducir las tasas de mortalidad a los niveles previos al conflicto. Estos éxitos están amenazados por la respuesta sudanesa a una política del castigo judicial que aún tiene que demostrar que pueda servir a los intereses de las víctimas.

La orden de detención contra el presidente de Sudán ha producido intensas discusiones y divisiones entre la comunidad internacional y la opinión pública. El Gobierno de Estados Unidos y los poderes occidentales exigen cambios palpables en Sudán antes de considerar un aplazamiento en el Consejo de Seguridad, algo permitido por el Estatuto de Roma.[28] En cambio, China y los países árabes y africanos apoyan abiertamente tal aplazamiento. Los que están a favor de invocar el Artículo 16 sostienen que la acusación podría exacerbar el conflicto, obstaculizar el proceso de paz, y afectar negativamente a la salud y al bienestar de los civiles. Por su parte, quienes se oponen afirman que la justicia se debe perseguir independientemente de su efecto sobre la paz. Lo que está en discusión es el efecto de las órdenes de arresto sobre el proceso de paz.

Y precisamente de lo que no hay duda a estas alturas es que el procesamiento está obstaculizando el proceso de paz. Jartum ha capitalizado este ambiente para ganar apoyos internacionales y consolidar su posición. Los defensores de l as últimas decisiones de la CPI pensaron que estas obligarían al Gobierno sudanés a cambiar su actitud. Sí que la ha cambiado, pero para enrocarse: ahora el régimen hará lo imposible para seguir en el poder e impedir que al-Bashir sea arrestado. Tras la orden de arresto, las posibilidades de una transformación ordenada de Sudán se han alejado.

La implicación en varios escenarios africanos del Fiscal Jefe de la CPI, Luis Moreno-Ocampo,[29] ha convertido a la Corte en parte del problema y no en parte de la solución, ya que los casos abiertos son todos contra dirigentes africanos. El doble rasero que se percibe por parte de las elites y la opinión pública en África y en los países musulmanes constituye una fuerte debilidad para la legitimidad de las acciones de la CPI. Las críticas no solo vienen de los posibles «afectados» por las acusaciones de Moreno-Ocampo. Es interesante observar cómo hasta para Richard Dicker[30] la energía invertida en investigar guerras que no han concluido no solo puede minar la «eficacia» de la CPI, creando falsas expectativas, sino también minar su independencia judicial, debido a la implicación de organismos externos tales como el Consejo de Seguridad de la ONU. Y ha expresado su preocupación por el hecho de que ligar a la CPI con los conflictos altamente politizados entre Estados pone en peligro su papel como árbitro judicial imparcial del derecho penal internacional.

El fiscal Moreno-Ocampo está implicado en un precipitado y tardío ejercicio de limitación de daños que poco tiene que ver con la justicia internacional, y que de hecho la está debilitando, al formular acusaciones de manera poco rigurosa, como lo demuestra el baile de cifras de supuestas víctimas, entre 1.500 y 5.000 al mes, o la creativa forma de calificar de «genocidio por agotamiento» a lo que está

28 El mecanismo oficial para diferir una acusación se encuentra en el Artículo 16 del Estatuto de Roma, que afirma que «ninguna investigación o procesamiento se puede comenzar o proceder» en los doce meses siguientes a que el Consejo de Seguridad de la ONU formule una petición de aplazamiento bajo el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas. El Consejo de Seguridad tiene la capacidad de suspender los procedimientos en curso por un período de un año, renovable de manera indefinida.

29 La acusación contra Joseph Kony —líder de la guerrilla ugandesa Ejército de Liberación del Señor, LRA, que sigue invicto y atrincherado en la República Democrática del Congo y en Sudán—, la acusación contra el líder del Movimiento de Liberación del Congo y ex vicepresidente de la R. D. C. Jean-Pierre Bemba, la intervención en Kenia —que sigue siendo confusa—, y la implicación en Guinea Conakry.

30 Director del Programa Internacional de Justicia de Human Rights Watch.

ocurriendo en los campos de desplazados. Lo que ha sucedido en Darfur merece ser juzgado y los responsables llevados ante la justicia, pero la imparcialidad de la Corte es cuestionada como servil a la lógica occidental o por ser utilizada para forzar cambios de régimen. La CPI no está siendo consistente en la ejecución de su mandato. No hay respuesta legal o técnica a la violencia de la guerra que asegure que las poblaciones a las que se supone debe ayudar la CPI van a ser en realidad protegidas y asistidas.

## 5 Conclusiones

La actual estrategia internacional, si es que la hay, no ha conseguido poner fin a la violencia contra la población civil y en cambio sí ha dado más argumentos a Jartum y a sus milicias en sus ataques contra la población y las organizaciones de ayuda, y en su retórica contra Occidente. La situación está estancada, todos están ignorando la reducción de operaciones vitales de ayuda y los actores internacionales han ofrecido como alternativa las promesas de envío de unas tropas que Jartum considera como una invasión, al rechazar de plano una intervención de Naciones Unidas. Tal como están las cosas, existe el peligro de que la forma en que se ejerce la presión internacional acabe por sacrificar a los mismos civiles a los que pretende proteger.

La inacción internacional de ninguna manera exonera a Jartum de su responsabilidad: asegurar que las vidas de los no combatientes sean respetadas y que los actores humanitarios puedan proporcionar asistencia imparcial a las víctimas del conflicto. En el contexto actual, las acciones de todas las partes tienen el efecto de reducir nuestra capacidad de ayudar a la gente a mantenerse con vida. Las gentes de Darfur están en un callejón sin salida y las organizaciones humanitarias nos hemos convertido en rehenes de la situación creada por Jartum y consentida por la comunidad internacional. El Gobierno de Sudán no está protegiendo a sus ciudadanos y los está utilizando en una guerra que está destruyendo toda una región y desestabilizando a los países de su entorno.

La ayuda humanitaria y la justicia internacional, así como la protección de los civiles, están muy lejos de ser un sistema coherente de actividades dirigidas a civilizar la conducta en las guerras. Cada una tienen su propia lógica y procesos distintos y, ocasionalmente, incompatibles. La crisis en Darfur pone de manifiesto la necesidad de que las organizaciones de ayuda reconozcan estas contradicciones y disipen cualquier ambigüedad en cuanto a cómo las harán frente.

No somos los trabajadores humanitarios quienes debemos decidir la jerarquía entre las formas de acción política, militar, judicial o humanitaria. Debemos hacer nuestra elección, haciendo de la ayuda nuestra prioridad, siendo conscientes de que otras formas de acción son legítimas y posibles. Lo ocurrido en Darfur debe forzar a las organizaciones humanitarias a decidir las prioridades que deben marcarse.

Tampoco debemos renunciar a la imparcialidad e independencia. La asignación de la ayuda en base a la necesidad, sin mediar intereses políticos o de otra índole, resulta fundamental para evitar su manipulación; solamente así se conseguirá que la ayuda llegue a las personas que más la necesitan. Y también porque reduce la probabilidad de que la ayuda genere resentimientos o acusaciones de parcialidad, y por ello riesgos tanto para la propia operación humanitaria como para la seguridad de quienes participan en ella.

La inseguridad ha obligado a los actores humanitarios a reducir drásticamente las actividades en Darfur. El número de personas que recibe asistencia disminuye. En una región donde dos millones de personas están forzosamente desplazadas y más de cuatro están siendo afectadas de una u otra manera por el conflicto, tenemos acceso a menos de medio millón de ellas. Recibimos informaciones sobre desplazamientos forzosos, destrucción de centros sanitarios y de heridos de guerra todos los días. Pero nos es imposible llevar a cabo evaluaciones independientes debido a la falta de garantías de seguridad.

Como es frecuente en la práctica de la acción humanitaria, los actores nos vemos atrapados en las dinámicas generadas en los conflictos. Muchas personas en los campos de desplazados nos ven como aliados vitales para su supervivencia, pero también para la solución de sus problemas políticos. Cuando MSF rechaza el concepto de genocidio o la colaboración con la CPI en las discusiones públicas, son los propios desplazados los que ponen a los equipos bajo presión. ¿Por qué hacéis eso? ¿Es que estáis de acuerdo con el Gobierno sudanés? Incluso si permanecemos

callados en estas polémicas, nos colocan en un bando u otro, y cualquier declaración es susceptible de ser utilizada y manipulada o contra los equipos, o contra la población.

Lo irónico de todo el asunto es que, para muchos de los que trabajamos en Darfur, ha sido difícil decidir no colaborar con los procedimientos de la CPI. Atender a muchas de las víctimas en sus miserables chabolas, demasiado asustadas como para venir hasta las clínicas, oírles explicar sus experiencias y pasar junto a lugares donde hay fosas comunes o pueblos reducidos a cenizas, es una experiencia difícil. Suprimir una necesidad humana como la búsqueda de justicia para proteger la neutralidad de nuestra acción, y así ser capaces de mantener con vida a algunas de las víctimas, es un trago muy amargo. No hay muchos dilemas morales tan difíciles de sobrellevar como este.

Nuestra capacidad de dar atención médica y humanitaria a la población atrapada en los conflictos es muchas veces restringida e impedida por acciones de Gobiernos. Estas decisiones hicieron que tanto los actores humanitarios como la población se convirtieran en rehenes de las agendas políticas y, en el caso de Darfur, también de las judiciales. Y hoy más que nunca debemos explicar los principios de neutralidad, imparcialidad e independencia que guían nuestras decisiones como organización médica y humanitaria.

# 6
## Para saber más


**a** *Darfurian Voices. Views on Issues of Peace, Justice and Reconciliation. 24 hours for Darfur*, julio 2010.

**b** CRILLY, R., *Darfur: Everyone´s Favourite African War*, Granta, febrero 2010.

**c** FLINT, J. y WAAL, A. de, *Darfur, a new history of a long war*, Zed Books, enero 2008.

**d** INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Sudan: Justice, Peace and the ICC*, Africa Report 152, julio 2009.

**e** HUMAN RIGHTS WATCH, *Entrenching Impunity. Sudan Government Responsibility for International Crimes in Darfur*, deciembre 2005.

**f** NATSIOS, A., *Waltz With Bashir. Why the Arrest Warrant Against Sudan´s President Will Serve Neither Peace nor Justice*, Council on Foreign Relations, marzo 2009.

**g** PRUNIER, G., *Darfur: A 21st Century Genocide. Crises in World Politics*, Cornell University Press, agosto 2008.

**h** REEVES, E., *A Long Day´s Dying: Critical Moments in the Darfur Genocide*, The Key Publishing House Inc., mayo 2007.

**i** STEIDLE, B., *The Devil Came on Horseback: Bearing Witness to the Genocide in Darfur*, Public Affairs, marzo 2008.

**j** WAAL, A. de, *War in Darfur and the search for peace*, Global Equity Initiative, Harvard University, septiembre 2007.

.Capítulo 5.

# La acción humanitaria española en 2009*

*
Capítulo elaborado por
**Francisco Rey Marcos,**
Codirector del IECAH.

# 1 Introducción

El año 2009 ha continuado siendo para la acción humanitaria española un año de transición en el que se han ido poniendo en marcha algunas de las cuestiones previstas en años anteriores, pero a un ritmo demasiado lento. En el año 2009 comenzaba la vigencia de un nuevo Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012) y se debía comenzar a aplicar el nuevo Contrato de Gestión de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), y en ambos casos las cosas han caminado muy lentamente en lo que afecta a la acción humanitaria.

Así, durante el año 2009, y tras la publicación a finales de 2007 del Decreto de modificación de la AECI (Agencia Española de Cooperación Internacional) y su paso a AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo) y la posterior aprobación del Contrato de Gestión se ha ido conformando la Oficina de Acción Humanitaria (OAH) cuyo papel se analiza in extenso en otro de los capítulos de este Informe. Cabe destacar que pese a haber sido elaborado durante el año anterior, no llegó a aprobarse formalmente el Plan de Acción para España de la Buena Donación Humanitaria, a la que la cooperación española se había adscrito en el año 2004 y que debería haber sido aprobado durante el año 2009.

Desde una perspectiva presupuestaria se han imputado como acción humanitaria más de 465,03 millones de euros, aumentando los 404,3 del año anterior lo que supone una buena noticia en tiempos en los que el conjunto de la ayuda internacional y la ayuda española disminuyeron. Sin embargo, las cifras merecen un cierto análisis que realizamos en el apartado oportuno.

Los fondos de comunidades autónomas y entidades locales, sobre todo los primeros, sufrieron un bajón considerable, casi podríamos decir dramático, y eso como se analizará en el capítulo correspondiente es algo preocupante.

Por todo ello, tanto desde la perspectiva institucional como desde la estratégica y, sobre todo, desde la presupuestaria, la acción humanitaria española ha ido consolidando su papel pese a no experimentar grandes novedades respecto de años anteriores.

Sin embargo, la sensación de que la acción humanitaria sigue sin encontrar su sitio en el conjunto de la cooperación pública española, que ya hemos expresado en ocasiones anteriores, sigue siendo muy palpable durante el año 2009 y la falta de inclusión de un apartado para esta modalidad de ayuda en el Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) 2009 es una buena muestra de ello. Al mismo tiempo, y esto es más preocupante, los criterios para la adjudicación de fondos a unos u otros organismos, o la mayor o menor presencia en unas u otras crisis, siguen sin estar claros. Más allá de la mera respuesta de emergencia, deberían explicitarse más los criterios para la toma de decisiones. En definitiva, avanzar en una visión más estratégica de nuestra acción humanitaria.

# 2 Visión general de la acción humanitaria española en 2009

## 2.1 Puesta en marcha del Documento de Estrategia Sectorial (DES) de Acción Humanitaria (AH)

En febrero de 2008, tras un largo proceso de elaboración en el que participaron numerosos actores de la cooperación, se presentaron varias de las Estrategias Sectoriales de la Cooperación Española. Entre ellas, la de **Acción Humanitaria**. Durante el año 2008 apenas se pusieron en marcha las actuaciones previstas en la Estrategia y se esperaba que lo fuesen en el 2009, lo que no ha sido el caso. El DES hace suyos los compromisos asumidos por nuestro país con los principios de la Buena Donación Humanitaria (GHD, siglas en inglés de Good Humanitarian Donorship). Asimismo, pretende sumar y hacer más efectivos los esfuerzos humanitarios de toda la sociedad española y sus instituciones, siendo respetuosa con los mandatos y la autonomía de cada actor.

Recordamos a continuación los objetivos más destacables de la Estrategia para poder valorar mejor en éste y en otros capítulos del Informe su grado de desarrollo y cumplimiento:

- Mejorar la capacidad y la eficacia de la respuesta humanitaria de la cooperación española aumentando la cantidad y calidad de la misma.
- Mejorar los dispositivos de relación y coordinación entre todos los actores involucrados, estimulando la participación de la sociedad civil.

- Aumentar el compromiso de la cooperación española con las iniciativas internacionales en la materia.
- Contribuir a la reducción de riesgos y a la lucha contra la vulnerabilidad extrema, articulando las respuestas a corto plazo con aquellas a medio y largo plazo.
- Insertar la acción humanitaria en el conjunto de la cooperación española de un modo adecuado, que mantenga su especificidad pero impulse las sinergias con el resto de instrumentos.
- Contribuir a la mayor toma de conciencia nacional e internacional sobre la necesidad de prevenir y responder más eficazmente a los desastres de todo tipo.

Las actuaciones prioritarias para cada uno de los objetivos de la Estrategia son:

| | |
|---|---|
| **Objetivo 1** | • Fijación de un monto específico dedicado a acción humanitaria.<br>• Asignación de líneas específicas de financiación, y de modalidades previsibles y flexibles.<br>• Reforma y fortalecimiento de la AECID en estas áreas, de forma que sea la unidad responsable de acción humanitaria encargada de todas las fases del ciclo, desde prevención y preparación hasta rehabilitación inmediata.<br>• Elaboración de protocolos de actuación.<br>• Incorporación de criterios de calidad: Esfera o COMPAS. |
| **Objetivo 2** | • Puesta en marcha de mecanismos estables de coordinación con todos los actores.<br>• Seguimiento de las Directrices de Oslo en la participación de contingentes militares en tareas humanitarias. |
| **Objetivo 3** | • Apoyo al Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF) y a iniciativas de la Oficina de Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA) en materia multilateral, y al fortalecimiento del sistema.<br>• Elaboración del Plan de cumplimiento de la Buena Donación Humanitaria. |
| **Objetivo 4** | • Fomento de acciones de reducción de riesgos.<br>• Fortalecimiento de sistemas locales de prevención y respuesta. |
| **Objetivo 5** | • Impulso del trabajo de la Oficina Técnica de Cooperación (OTC) en la materia. Planes de contingencia.<br>• Incorporación de la acción humanitaria a los instrumentos de planificación geográfica. |
| **Objetivo 6** | • Promoción y divulgación de la Buena Donación Humanitaria. |

En este sentido, la Estrategia es un documento muy ortodoxo, en línea con el enfoque de la mayor parte de países donantes y que aspira a situar la acción humanitaria de modo claro en el conjunto de la cooperación.

A finales de 2009 se habían puesto en marcha la mayor parte de actuaciones prioritarias y fundamentalmente la nueva Oficina de Acción Humanitaria de AECID había asumido la mayor parte de ellas. Tres de ellas, significativamente, apenas tuvieron desarrollo en el 2009:

- Elaboración de protocolos de actuación.
- Elaboración del Plan de cumplimiento de la Buena Donación Humanitaria.
- Incorporación de la acción humanitaria a los instrumentos de planificación geográfica.

El segundo de ellos referente a la Buena Donación Humanitaria puede considerarse una oportunidad perdida, por cuanto el establecimiento de principios claros en la materia hubiera sido un elemento favorecedor de la coordinación con el resto de actores en un sistema de cooperación tan complejo como el español. Y hubiera ayudado a avanzar en este enfoque estratégico que pedíamos al inicio. Es de destacar que algunas ONG o entidades privadas, como el IECAH, han sido conscientes de la potencialidad de la GHD en términos de aumento de la coherencia y coordinación de la ayuda española y han ido adelantando durante el 2008 propuestas en la materia.[1]

## 2.2 El Plan Anual de Cooperación Internacional 2009

El PACI 2009, elaborado como el anterior en una lógica demasiado ortodoxa de desarrollo y en línea con la Declaración de París y el Marco de acción de Accra, apenas presta atención a la acción humanitaria a la que dedica, exactamente 4 líneas en la parte expositiva al hablar del Contrato de Gestión de la AECID. En ella, dentro del Objetivo 7 "Reforzar la acción humanitaria" dice "se pretende reforzar la eficacia y la adecuada gestión de los recursos de la Oficina de Acción Humanitaria mediante tres planes: un plan para fortalecer la acción humanitaria directa; un plan para configurar un marco de intervención de acción humanitaria en colaboración con otros agentes; y un tercer plan para fortalecer el papel de la AECID en el sistema de acción humanitaria." En otros apartados del PACI 2009 apenas hay referencias a lo humanitario.

En los anexos con las previsiones presupuestarias se asignan a acción humanitaria 379.536.372 euros, cifra que como veremos se ha superado en la práctica lo que no deja de ser una buena noticia.[2]

Insistimos en la consideración de que el no incluir un apartado de acción humanitaria en el PACI 2009 igual que en 2008, rompiendo la costumbre iniciada en el 2004, es un paso atrás en la incorporación de esta modalidad al conjunto de nuestra cooperación y un error desde la perspectiva de la planificación, ya que impide tener mecanismos que permitan gestionar y evaluar con rigor lo realizado durante el año.

## 2.3 Una mirada a las cifras

Como destacábamos al inicio, es un hecho que el monto de fondos de AOD destinados a acción humanitaria ha aumentado en el año 2009, lo que supone algo muy positivo en plena crisis económica. Se han imputado como acción humanitaria más de 465,03 millones de euros, superando considerablemente los 404,3 del año 2008 o los 231,1 millones de euros de 2007. Ello supone casi un 10% del total de AOD ya que ésta, con un pequeño descenso respecto de 2008, supuso 4.728,05 millones de euros, lo que supone una diferencia de 33,6 millones de euros respecto a 2008. Al producirse también una disminución de la Renta Nacional Bruta (RNB), la ratio AOD/RNB subió al 0,46%[3].

1 ARCAS, Irene; PÉREZ DAZA, Alicia: REY, Francisco; PÉREZ, Javier, y QUIRÓS, Zinnia, *La buena donación humanitaria: propuestas para la cooperación española*, Barcelona: IECAH, Intermón Oxfam, 2008.

2 MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN. SECRETARÍA DE ESTADO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL, *Plan Anual de Cooperación Internacional 2009*.

3 Avance de Seguimiento PACI 2009.



## AOD neta española por instrumentos y modalidades (2009)

Fuente: Avance de Seguimiento PACI 2009.



| Instrumentos | Modalidades de ayuda: Cooperación al desarrollo | Acción humanitaria [1] | Edu. desarrollo y sensib. social [1] | Total AOD neta en 2009: Importe (Euros) | % de la AOD total neta | Variación: % 2009/08 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **1. AOD multilateral** [1] | 1.378.436.713 | 154.350.615 | 3.694.002 | 1.536.481.330 | 32,50 % | 7,31 % |
| **1.1. Contribuciones a la Unión Europea** | 765.579.265 | 117.528.107 | 3.694.002 | 886.801.373 | 18,76 % | 23,39 % |
| **1.2. Contribuciones a OFIMUDES** [2] | 307.728.579 | 4.414.350 | 0 | 312.142.929 | 6,60 % | -16,34 % |
| **1.3. Contribuciones a OMUDES** [3] | 305.128.869 | 32.408.158 | 0 | 337.537.027 | 7,14 % | -0,71 % |
| **2. AOD bilateral neta** | 2.821.272.062 | 310.686.210 | 59.609.049 | 3.191.567.321 | 67,50 % | -4,15 % |
| **2.1. Reembolsable** | 307.665.447 | -5.557.645 | -136.438 | 301.971.364 | 6,39 % | 17,26 % |
| **2.1.1. Créditos FAD (AOD neta)** | 275.780.176 | -5.557.645 | -136.438 | 270.086.093 | 5,71 % | 41,24 % |
| **Desembolso total bruto** | 496.954.045 | 2.775.688 | - | 499.729.733 | 10,57 % | 43,55 % |
| **Reembolsos** | **-221.173.869** | **-8.333.333** | **-136.438** | **-229.643.640** | -4,86 % | 46,37 % |
| **2.1.2. Microcréditos (AOD neta)** | 31.894.396 | 0 | 0 | 31.894.396 | 0,67 % | -51,90 % |
| **Desembolso total bruto** | 51.359.335 | - | - | 51.359.335 | 1,09 % | -44,46 % |
| **Reembolsos** | **-19.464.938** | - | - | **-19.464.938** | -0,41 % | -25,59 % |
| **2.1.3. Otros créditos (AOD neta)** [4] | **-9.125** | 0 | 0 | **-9.125** | 0,00 % | -16,00 % |
| **Desembolso total bruto** | 0 | - | - | 0 | 0,00 % | - |
| **Reembolsos** | **-9.125** | - | - | **-9.125** | 0,00 % | -16,00 % |
| **2.2. No reembolsable** | 2.513.606.615 | 316.243.8544 | 59.745.487 | 2.889.595.957 | 61,12 % | -5,95 % |
| **2.2.1. Donaciones vía OMUDES** [5] | 884.993.635 | 231.914.802 | 388.374 | 1.117.296.811 | 23,63 % | -17,42 % |
| **2.2.2. Operaciones de deuda** [6] | 69.203.668 | - | - | 69.203.668 | 1,46 % | -70,77 % |
| **2.2.3. Donaciones vía ONGD** | 579.166.066 | 56.678.859 | 35.009.012 | 670.853.937 | 14,19 % | 5,49 % |
| **2.2.4. Otras actuaciones** [7] | 980.243.246 | 27.650.194 | 24.348.101 | 1.032.241.541 | 21,83 % | 21,92 % |
| **Total Ayuda Oficial al Desarrollo neta (Euros)** | **4.199.708.775** | **465.036.825** | **63.303.051** | **4.728.048.651** | **100,00 %** | **-0,71 %** |

1 La distribución por modalidades de las contribuciones multilaterales ha sido estimada de acuerdo con las orientaciones del gasto de los OMUDES de destino en 2008.
2 Contribuciones a Organismos Financieros Multilaterales de Desarrollo. Incluye 42.669.326 euros de la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM / MDRI).
3 Contribuciones a Organismos No Financieros Multilaterales de Desarrollo.
4 Reembolso de créditos de la OEI.
5 AOD bilateral canalizada por medio de Fondos Fiduciarios y contribuciones multibilaterales a OMUDES.
6 No incluye 42.669.326 euros de la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM / MDRI).
7 Otros programas y proyectos bilaterales.

## 3 Distribución por organismos implicados

Como se observa en el cuadro, la mayor parte de la ayuda humanitaria pública española ha sido gestionada en 2009 por el MAEC (66,9%) y, dentro de este, por la AECID (28,9%), lo que supone un fuerte incremento, pues la AECID gestionó en 2006 tan solo el 21,2 %. Como refleja el Seguimiento del PACI 2009, el protagonismo de la Administración General del Estado es cada vez mayor asumiendo este año el 93,9% del total y el 91,8% de la ayuda bilateral.

El impacto de la crisis económica se ha dejado notar de forma importante en las contribuciones de la administración autonómica y local, que ha pasado de representar el 15,2% en 2008 al 8,9% del total de ayuda bilateral en 2009, retrocediendo casi todas las CCAA en sus aportaciones de ayuda humanitaria, como analizaremos en el artículo correspondiente.

*f2*

**Desembolsos destinados a acción humanitaria por agentes (2009)**

Fuente: Avance de Seguimiento PACI 2009.




| Agentes | Acción Humanitaria bilaleral | % de Acción Humanitaria bililateral | Acción Humanitaria multilateral | % de Acción Humanitaria multilateral | Total Acción Humanitaria | % de Total Acción Humanitaria |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **1. Administración General del Estado** | **290.283.787** | **91,0%** | **154.350.615** | **100,0%** | **444.634.402** | **93,9%** |
| Mº de Asuntos Exteriores y de Cooperación | 284.396.963 | 89,1% | 32.408.158 | 21,0% | 316.805.121 | 66,9% |
| Del cual: AECI | 136.318.926 | 42,7% | 575.000 | 0,4% | 136.893.926 | 28,9% |
| Mº de Ciencia e Innovación | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% |
| Mº de Cultura | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% |
| Mº de Defensa | 59.210 | 0,0% | 0 | 0,0% | 59.210 | 0,0% |
| Mº de Economía y Hacienda | 0 | 0,0% | 121.942.457 | 79,0% | 121.942.457 | 25,8% |
| Mº de Educación | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% |
| Mº de Fomento | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% |
| Mº de Igualdad | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% |
| Mº de Industria, Comercio y Turismo | 5.827.613 | 1,8% | 0 | 0,0% | 5.827.613 | 1,2% |
| Mº del Interior | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% |
| Mº de Justicia | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% |
| Mº de Medio de Ambiente y Medio Rural y Marino | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% |
| Mº de la Presidencia | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% |
| Mº de Política Territorial | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% |
| Mº de Sanidad y Política Social | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% |
| Mº de Trabajo e Inmigración | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% |
| Mº de Vivienda | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% |
| Otras entidades públicas | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% |
| **2. Cooperación Autonómica** | **23.093.089** | **7,2%** | **0** | **0,0%** | **23.093.089** | **4,9%** |
| Andalucía | 3.610.025 | 1,1% | 0 | 0,0% | 3.610.025 | 0,8% |
| Aragón | 923.873 | 0,3% | 0 | 0,0% | 923.873 | 0,2% |
| Asturias | 623.584 | 0,2% | 0 | 0,0% | 623.584 | 0,1% |
| Baleares | 476.200 | 0,1% | 0 | 0,0% | 476.200 | 0,1% |
| Canarias | 48.137 | 0,0% | 0 | 0,0% | 48.137 | 0,0% |
| Cantabria | 115.000 | 0,0% | 0 | 0,0% | 115.000 | 0,0% |
| Cataluña | 3.997.000 | 1,3% | 0 | 0,0% | 3.997.000 | 0,8% |
| Castilla - La Mancha | 7.143.670 | 2,2% | 0 | 0,0% | 7.143.670 | 1,5% |
| Castilla y León | 233.685 | 0,1% | 0 | 0,0% | 233.685 | 0,0% |
| Extremadura | 425.449 | 0,1% | 0 | 0,0% | 425.449 | 0,1% |
| Galicia | 720.000 | 0,2% | 0 | 0,0% | 720.000 | 0,2% |
| La Rioja | 18.000 | 0,0% | 0 | 0,0% | 18.000 | 0,0% |
| Madrid | 658.353 | 0,2% | 0 | 0,0% | 658.353 | 0,1% |
| Murcia | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% |
| Navarra | 122.952 | 0,0% | 0 | 0,0% | 122.952 | 0,0% |
| País Vasco | 2.696.177 | 0,8% | 0 | 0,0% | 2.696.177 | 0,6% |
| C. Valenciana | 1.280.984 | 0,4% | 0 | 0,0% | 1.280.984 | 0,3% |
| Ciudad Autónoma de Ceuta | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% |
| Ciudad Autónoma de Melilla | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% |
| **3. Cooperación Local** | **5.569.930** | **1,7%** | **0** | **0,0%** | **5.569.930** | **1,2%** |
| **4. Universidades** | **72.738** | **0,0%** | **0** | **0,0%** | **72.738** | **0,0%** |
| **Total Acción Humanitaria (euros)** | **319.019.543** | **100,0%** | **154.350.615** | **100,0%** | **473.370.158** | **100,0%** |

## 3.1 Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

Es el Ministerio que mayor incremento tiene, pasando de 97 millones en 2007, a más de 263 en el 2008 y a 316 en el año 2009. Ello se debe a que partidas que anteriormente se consignaban en el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio referentes a las contribuciones a Organismos multilaterales de desarrollo (OMUDES) se han contabilizado a partir del año 2008 en el MAEC. La AECID ha sido la responsable de canalizar toda la ayuda bilateral y algunas partidas de la multilateral. En el artículo siguiente desarrollamos con más detalle, como es habitual, el trabajo humanitario de la AECID.

## 3.2 Ministerio de Economía y Hacienda

Debido a las contribuciones multilaterales se han imputado a este Ministerio más de 121 millones de euros frente a los 94 millones de euros de 2008 o los 64 millones de 2007. Esta cantidad se basa en estimaciones sobre el porcentaje que la Comisión Europea, el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), Naciones Unidas (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo —PNUD— y CERF) o el Banco Mundial dedican a cuestiones humanitarias.

En cualquier caso, las contribuciones a OMUDES, no solo las humanitarias sino el total, tuvieron un cierto retroceso en el 2009.



**Distribución de la AOD bruta española canalizada a través de Organismos Multilaterales de Desarrollo OMUDES (2006-2009)**

Fuente: Avance de Seguimiento PACI 2009.



| AOD canalizada vía Organismos Multilaterales de Desarrollo | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|---|---|---|---|
| **Naciones Unidas** | **308,6** | **932,4** | **909,6** | **714,2** |
| PNUD - Prog. de las NNUU para el Desarrollo | 56,6 | 590,9 | 331,5 | 132,7 |
| PMA - Programa Mundial de Alimentos | 13,5 | 20,3 | 84,2 | 131,3 |
| UNICEF - F. de las NNUU para la Infancia | 37,6 | 49,3 | 90,5 | 78,1 |
| FAO - Org. de las NNUU para la Agricultura y la Alim. | 33,2 | 27,8 | 46,6 | 50,7 |
| FIDA - Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola | 4,4 | 26,0 | 8,6 | 43,5 |
| FNUAP - F. de Población de las NNUU | 8,5 | 21,4 | 36,7 | 33,7 |
| UNIFEM - F. de Desarrollo de las NNUU para la Mujer | 8,2 | 10,6 | 74,1 | 32,1 |
| CERF - F. Central de Respuestas ante Emergencias | 8,9 | 15,0 | 30,0 | 30,0 |
| OMS - Organización Mundial de la Salud | 17,3 | 16,5 | 25,2 | 27,8 |
| ACNUR - Of. del Alto Comisionado de NNUU para los Refug. | 20,2 | 17,7 | 22,9 | 25,3 |
| UNRWA OOPS - Obr. Públ. y Socorro NNUU a Refug. Palest. | 10,8 | 6,6 | 17,7 | 16,4 |
| UNESCO - Org. NNUU para la Edu, la Ciencia y la Cult. | 6,4 | 9,6 | 15,4 | 14,0 |
| OIT - Organización Mundial del Trabajo | 6,5 | 10,2 | 9,4 | 12,4 |
| UN-HABITAT - Prog. de NNUU para los Asent. Humanos | 0,8 | 12,4 | 13,2 | 10,5 |
| NNUU OTROS: Otras contribuciones al Sistema de las NNUU | 75,8 | 98,0 | 103,7 | 75,8 |
| **Unión Europea** | **679,7** | **692,6** | **744,0** | **913,1** |
| UE CE - C. Europea: coop. Intl. para el desarrollo | 518,7 | 510,2 | 540,5 | 693,7 |
| FED - F. Europeo de Desarrollo | 155,9 | 167,3 | 179,5 | 193,1 |
| Otras contribuciones a la Unión Europea | 5,0 | 15,0 | 24,0 | 26,3 |
| **Grupo Banco Mundial** | **213,9** | **292,5** | **321,1** | **493,1** |
| AIF - Asociación Internacional de Fomento | 181,5 | 175,2 | 236,8 | 228,6 |
| Otras contribuciones al Grupo Banco Mundial | 32,5 | 117,4 | 84,3 | 264,5 |
| **Otros Bancos Regionales y Fondos Especiales** | **109,2** | **93,0** | **463,1** | **145,3** |
| BID - B. Interamericano de Desarrollo | 11,8 | 11,8 | 314,8 | 59,2 |
| BAfD - B. Africano de Desarrollo | 57,8 | 42,7 | 104,4 | 59,1 |
| BAsD - B. Asiático de Desarrollo | 17,0 | 22,6 | 29,6 | 27,0 |
| Otras contribuciones a Bancos Regionales y Fondos Especiales | 22,5 | 16,0 | 14,2 | 0,0 |
| **Fondo Monetario Internacional** | **7,9** | **1,0** | **13,6** | **9,6** |
| Otras contribuciones al F. Monetario Internacional | 1,8 | 1,0 | 13,6 | 9,6 |
| **Otras Organismos Internacionales** | **165,8** | **253,2** | **351,0** | **378,4** |
| GFATM - F. Global Contra el SIDA, la Tuberc. y la Malaria | 62,0 | 75,9 | 97,6 | 144,2 |
| FTI - Iniciativa Vía Rápida de Educación para Todos | 7,0 | 45,2 | 61,3 | 60,0 |
| OPS - Org. Panamericana de la Salud | 8,7 | 10,3 | 17,2 | 17,3 |
| CICR - Cmté. Internacional de la Cruz Roja | 7,1 | 9,3 | 14,5 | 15,4 |
| UNITAID - Facilidad Intl. de Compra de Medicamentos | 0,0 | 15,0 | 15,0 | 15,0 |
| OEI - Org. Estados Iberoam. para Educ, Ciencia y Cultura | 8,7 | 17,8 | 28,0 | 15,0 |
| SEGIB - Secretaría General Iberoamericana | 4,5 | 10,6 | 6,4 | 11,1 |
| NEPAD - New Partnership for Africa's Development | 10,2 | 0,2 | 0,0 | 10,4 |
| UA - Unión Africana | 0,3 | 1,3 | 0,1 | 10,0 |
| Otras contribuciones multilaterales | 57,4 | 67,7 | 111,0 | 80,0 |
| **Total AOD bruta vía Organismos Multilaterales de Desarrollo (Mill. Euros)** | **1.485,1** | **2.264,7** | **2.802,4** | **2.653,8** |

## 3.3 Ministerio de Industria, Turismo y Comercio

En el año 2009 se consideró como acción humanitaria en este Ministerio la cantidad de 5.827.613 euros, frente a los más de 11 millones de 2007 o los tan solo 742.837 de 2008. Ello se debe a la diferente manera de contabilizar las aportaciones a los OMUDES y OFIMUDES. Por otra parte, se han contabilizado en el rubro de acción humanitaria el reembolso por valor de 8.333.333 euros de un crédito FAD concedido a Argentina y del que ya dimos cuenta en informes anteriores sobre lo incorrecto de su contabilización. Ya hacíamos referencia a la utilización del FAD en acción humanitaria como algo inadecuado. En este caso, además, al ser un crédito reembolsable, creemos que no debiera haberse considerado nunca en el rubro de acción humanitaria.

## 3.4 Ministerio de Industria, Turismo y Comercio

Se han imputado a este Ministerio tan solo 59.210 euros, lo que supone la cantidad más baja de los últimos años. La clarificación de lo que puede o no computarse como acción humanitaria siguiendo las directrices del CAD ha hecho que se reduzca espectacularmente esta cantidad, pese a las discusiones que esto suscita. Sin embargo, el total de AOD computado al MINISDEF es de 42.791.651 euros frente a los 12.019.883 euros de 2008, debido a la participación de contingentes españoles en la operación de paz en el Líbano (FINUL), Afganistán y otros casos en menor cuantía. Ello supone un aumento considerable y estamos convencidos de que, a juzgar por el nombre y descripción de algunos de estos proyectos, muchos no deberían ser computados tampoco como AOD.

## 3.5 Ministerio de Trabajo e Inmigración

Debido a las directrices del CAD, según las cuales se deben de separar los fondos dedicados a refugiados en el propio país de los computables como ayuda humanitaria, este Ministerio no aparece en el listado de ministerios que han contribuido a este componente de la cooperación. Sin embargo, si se contabilizan como AOD otras actuaciones de este Ministerio por valor de 34.704.114 euros. Del mismo modo, no se han imputado este año cantidades de otros ministerios, como el de Medio Ambiente —que contaba con algunas acciones de preparación de desastres en otros años— o el de Sanidad y Consumo o Fomento.

# 4 A modo de cierre

Al tratarse de un año de transición, muchas de las cosas reseñadas en ocasiones anteriores siguen en vigor. En los últimos años nuestro país ha ido consolidando su acción humanitaria y tanto desde la perspectiva del esfuerzo presupuestario, como desde los mecanismos de gestión de la ayuda, los avances han sido claros y el año 2009 ha sido muy significativo en este sentido. España forma parte hoy del grupo de donantes comprometidos con la mejora de la acción humanitaria global y su papel en los foros de Naciones Unidas, CICR u otros es cada vez mayor. Nuestro planteamiento como país en muchos de estos foros adolece de falta de visión estratégica y se debieran clarificar los criterios de adjudicación de fondos. España se ha convertido en un donante comprometido pero con poca capacidad de influencia en el conjunto del sistema.

Sin embargo, el año 2009 muestra el gran desequilibrio entre la financiación de la Administración General del Estado y la de la cooperación descentralizada especialmente la autonómica. Ello pone más de manifiesto que subsisten algunas limitaciones en materia de coherencia de políticas, coordinación entre las diversas administraciones y, sobre todo, mejora de la calidad de la ayuda y evaluación. Un ejemplo es que sigue pendiente la evaluación de la acción humanitaria prevista y citada incluso en el PACI 2009, y que se ha ido aplazando. Tal vez, la cuestión fundamental de los próximos años sea seguir avanzando en los temas de coherencia, haciendo que las cuestiones humanitarias mantengan su especificidad dentro del conjunto de la cooperación, pero aumente su relación con otros instrumentos que puedan complementarla. En ese sentido, los esfuerzos realizados por la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID, no se han visto acompañados por planteamientos estratégicos por parte de la DGPOLDE (Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo) del MAEC. Creemos que en el futuro debe avanzarse en este tema e incorporar más decididamente los aspectos humanitarios en los PACI y otros instrumentos de programación.

La acción humanitaria española debe seguir buscando su sitio en el conjunto de la cooperación internacional para el desarrollo que se emprende desde nuestro país.

.Capítulo 6.

# La acción humanitaria de la AECID en 2009*

*
Capítulo elaborado por **Irene Arcas Mantas**,
investigadora del IECAH.

# 1 Introducción

En el presente artículo se analizará la acción humanitaria (AH) realizada por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) durante el año 2009. El objetivo es plasmar los resultados de un análisis tanto cuantitativo como cualitativo de la evolución de las políticas, estrategias y tendencias en materia humanitaria de la Agencia, dando por tanto continuidad a las investigaciones realizadas en informes precedentes y esperando que todo ello contribuya a mejorar la calidad de la acción humanitaria española de los próximos años.

Para su elaboración se ha utilizado la información directamente proporcionada por la AECID y la DGPOLDE. Asimismo, se han consultado las publicaciones oficiales del MAEC, CAD-OCDE y OCHA, entre otros. Durante la investigación, el IECAH se ha esforzado por asegurar la objetividad y fiabilidad de los datos estadísticos y de la información expuesta en el presente artículo.

En el año 2009, la Agencia ha aprobado el Contrato de Gestión de la AECID, un documento en el que se establecen las responsabilidades de cada departamento y un formato de seguimiento específico para el cuatrienio que integra el Plan Director y el propio Contrato de Gestión. Dicho Contrato incluye un capítulo —«Objetivo Estratégico 7»— dedicado a «reforzar la acción humanitaria», en el que se contemplan planes como fortalecer la acción humanitaria directa, configurar un marco de intervención de acción humanitaria en colaboración con otros actores o fortalecer el papel de la AECID en el sistema de acción humanitaria.

Aunque en 2009 el monto gestionado por la AECID no ha experimentado un incremento significativo, se ha mantenido al mismo nivel del año anterior. El compromiso de nuestra cooperación a nivel tanto nacional como internacional ha continuado.

# 2 La AECID en cifras

## 2.1 Evolución del presupuesto humanitario

Sigue siendo positivo el hecho de que la AECID incremente año tras año su presupuesto destinado a acción humanitaria. Sin embargo, como podemos ver en el siguiente gráfico (gráfico f1), el incremento de los fondos humanitarios de 2009 ha sido muy tímido. Con respecto a 2008, este incremento solo supone un 2 %, exactamente 2.434.718 euros.

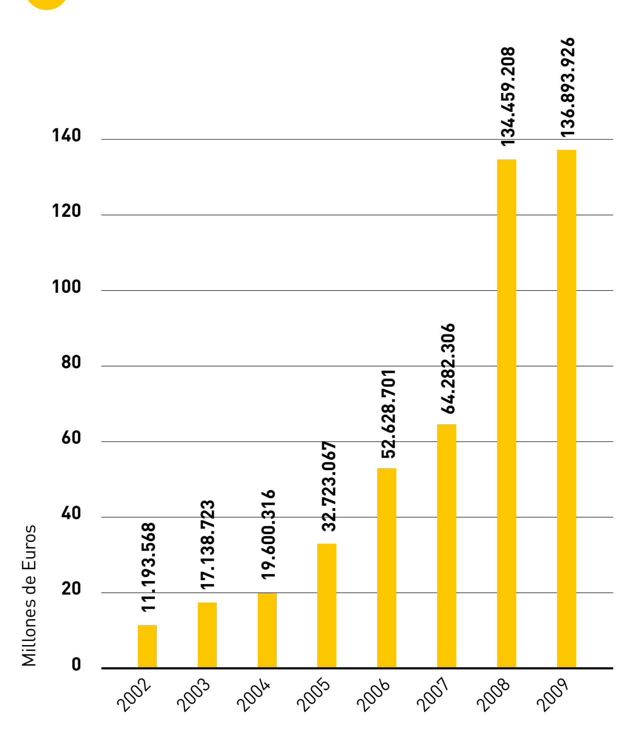
Es probable que este escaso incremento se deba a que durante 2009 no ocurrió ninguna crisis humanitaria de gran envergadura que haya atraído una fuerte atención mediática.

*f*1

**Evolución del presupuesto anual gestionado por la AECID en AH**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por DGPOLDE.



## 2.2 Canalización y distribución de los fondos

Durante 2009 se ha roto parcialmente la tendencia en la canalización de los fondos a las distintas entidades. En comparación con 2008, los fondos destinados a la ONU han descendido del 66 % al 48 %, mientras que los fondos destinados a ONG e instituciones nacionales han incrementado del 12 % al 30 %. En el siguiente gráfico (gráfico f2) se puede apreciar con más detalle. Este hecho es algo muy positivo, ya que en años anteriores la financiación de la AECID a ONG y organismos nacionales era tan solo del 3 % —en 2007.

En 2009, la AECID activó diversos convenios de emergencia con Cruz Roja Española, Acción Contra el Hambre e Intermón Oxfam (gráfico f3), por un importe de 4.976.814 euros. Si comparamos esta cantidad con la del año 2008, se puede observar un descenso aproximado de 900.000 euros. Esto se debe a que en 2008 en los convenios se incluyó a PTM-MPDL y Solidaridad Internacional, mientras que en 2009 no. El monto de fondos recibido por cada una de las ONG es prácticamente igual al recibido en 2008.

Es un hecho positivo el que la AECID firme regularmente convenios con ONG españolas humanitarias, ya que este mecanismo permite la flexibilidad y la rapidez que se requiere ante una emergencia. Esta tendencia podría verse reforzada si en los próximos años más ONG pudieran tener acceso a estos convenios de emergencia.

*f2*

**Distribución del gasto por el tipo de entidad financiada**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por DGPOLDE.

*f3*

**Convenios de emergencia con ONG españolas**

Fuente: Elaboración propia a través de los datos proporcionados por la AECID (OAH).

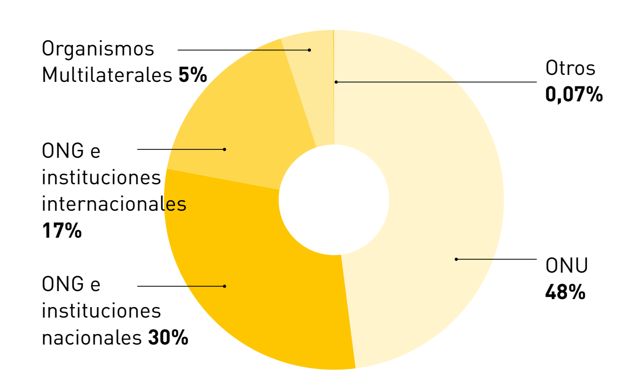
## 2.3 Convocatoria Abierta y Permanente (CAP)

En 2009, se produce un ligero incremento de aproximadamente 2.000.000 euros en la financiación recibida por las ONG a través de la Convocatoria Abierta y Permanente con respecto al año 2008.

Parece claro que este tipo de mecanismo de financiación no es adecuado para financiar proyectos de acción humanitaria con carácter de emergencia, donde las crisis suceden de forma repentina, y la CAP no permite una financiación rápida y flexible. Sin embargo, sí parece adecuado para financiar proyectos relacionados con otros componentes de la acción humanitaria -vinculación-ayuda-rehabilitación-desarrollo, reducción del riesgo de desastres naturales, calidad y rendición de cuentas, incidencia, etc.

A continuación se detallan los países en los que se han desarrollado los proyectos financiados por la CAP y las ONG que los han ejecutado (tabla f4).







| ONG | Importe (Euros) |
|---|---|
| Cruz Roja Española | 2.000.000,00 |
| Acción Contra el Hambre | 1.000.000,00 |
| Intermón Oxfam | 1.976.814,63 |
| **Total** | **4.976.814,63** |

## Organismos financiados por la CAP

Fuente: AECID (OAH).



**CONVOCATORIA ABIERTA Y PERMANENTE 2009**

**MEDITERRÁNEO Y MUNDO ÁRABE**

| País | Entidad ejecutora | Importe euros |
|---|---|---|
| Israel | Physicians For Human Rights Israel | 58.098,00 |
| | **Total Israel** | **58.098,00** |
| Población saharaui | Asociación de Trabajadores y Técnicos Sin Fronteras | 369.158,00 |
| | **Total población saharaui** | **369.158,00** |
| Siria | Acción Contra el Hambre | 420.093,00 |
| | Payasos Sin Fronteras | 31.136,00 |
| | **Total Siria** | **451.229,00** |
| Territorios palestinos | Asamblea de Cooperación Por la Paz | 184.776,00 |
| | Médicos Del Mundo | 171.500,00 |
| | Médicos Del Mundo | 199.220,00 |
| | Acción Contra el Hambre | 210.000,00 |
| | Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad, MPDL | 375.988,00 |
| | **Total TTPP** | **1.141.484,00** |
| **Total Mediterráneo y Europa oriental** | | **2.019.969,00** |
| **ASIA Y EUROPA ORIENTAL** | | |
| Bangladesh | Acción Contra el Hambre Francia | 199.723,00 |
| | **Total Bangladesh** | **199.723,00** |
| Birmania | Cáritas Española | 341.419,00 |
| | **Total Birmania** | **341.419,00** |
| Camboya | Handicap International Bélgica | 500.000,00 |
| | **Total Camboya** | **500.000,00** |
| Timor oriental | Cruz Eoja Española | 277.473,00 |
| | **Total Timor Oriental** | **277.473,00** |
| Vietnam | Cruz Roja Española | 150.000,00 |
| | Ayuda en Acción | 200.500,00 |
| | **Total Vietnam** | **350.500,00** |
| Yemen | Médicos Sin Fronteras | 500.000,00 |
| | **Total Yemen** | **500.000,00** |
| **Total Asia** | | **2.169.115,00** |
| **ÁFRICA SUBSAHARIANA** | | |
| Camerún | Cruz Roja Rspañola | 491.000,00 |
| | **Total Camerún** | **491.000,00** |
| Etiopía | Comité Internacional de Rescate España | 170.760,00 |
| | Intermón Oxfam | 199.852,00 |
| | **Total Etiopía** | **370.612,00** |
| Guinea bissau | Médicos Del Mundo | 67.308,00 |
| | Médicos Del Mundo | 141.391,00 |
| | **Total Guinea Bissau** | **208.699,00** |
| Kenia | Médicos Sin Fronteras | 416.222,00 |
| | **Total Kenia** | **416.222,00** |
| Liberia | Médicos Sin Fronteras | 1.000.000,00 |
| | Cruz Roja Española | 348.500,00 |
| | **Total Liberia** | **1.348.500,00** |
| Níger | Médicos Sin Fronteras | 600.000,00 |
| | **Total Níger** | **600.000,00** |
| R. D. Congo | África Directo | 59.700,00 |
| | Danchurchaid | 557.775,00 |
| | Save The Children | 498.501,00 |
| | Docs Heal África | 53.500,00 |
| | Acción Contra el Hambre USA | 440.500,00 |
| | **Total R.D. Congo** | **1.609.976,00** |
| Senegal | Cruz Roja Española | 136.300,00 |
| | **Total Senegal** | **136.300,00** |
| Somalia | Fundación Agencia Adventista Para El Desarrollo Y Recursos Asistenciales, ADRA | 278.141,00 |
| | **Total Somalia** | **278.141,00** |
| Sudán | Cruz Roja Española | 565.900,00 |
| | Malteser Hikfsdienst E.V. | 175.000,00 |
| | Helpage International | 302.721,00 |
| | Mag | 1.288.876,00 |
| | **Total Sudán** | **2.332.497,00** |
| Zimbabue | Médicos Sin Fronteras | 1.000.000,00 |
| | **Total Zimbabue** | **1.000.000,00** |
| **Total áfrica subsahariana** | | **8.791.947,00** |

**CENTROAMÉRICA, MÉXICO Y CARIBE**

| País | Entidad ejecutora | Importe euros |
|---|---|---|
| Cuba | Save The Children | 290.300,00 |
| | Paz y Tercer Mundo | 300.000,00 |
| | **Total Cuba** | **590.300,00** |
| El Salvador | Fundación Instituto de Hidráulica Ambiental de Cantabria | 314.606,00 |
| | Geólogos del Mundo, GM | 171.375,00 |
| | Dirección General de Protección Civil El Salvador | 231.134,00 |
| | Amigos de la Tierra | 174.986,00 |
| | **Total El Salvador** | **892.101,00** |
| México | Ayuda en Acción | 161.678,00 |
| | Ayuda en Acción | 92.991,00 |
| | **Total México** | **254.669,00** |
| República Dominicana | Intermón Oxfam | 394.690,00 |
| | **Total R. Dominicana** | **394.690,00** |
| **Total Centroamérica, México y Caribe** | | **2.131.760,00** |
| **AMÉRICA DEL SUR** | | |
| Bolivia | Fundación Cáritas para la Cooperación | 424.373,00 |
| | Fundación para el Desarrollo Integral de Moxos | 149.440,00 |
| | Acción Contra el Hambre | 200.000,00 |
| | **Total Bolivia** | **773.813,00** |
| Colombia | Médicos Del Mundo | 256.023,00 |
| | Cruz Roja Española | 171.891,00 |
| | Observatorio para la Paz | 249.225,00 |
| | Solidaridad Internacional | 257.551,00 |
| | Comité Internacional de Rescate España | 179.268,00 |
| | **Total Colombia** | **1.113.958,00** |
| Ecuador | Cruz Roja Española | 203.249,00 |
| | Federación de Asociaciones de Médicus Mundi España (FAMME) | 251.928,00 |
| | **Total Ecuador** | **455.177,00** |
| Uruguay | Escuela Andaluza de Salud Pública, S. A. | 70.000,00 |
| | **Total Uruguay** | **70.000,00** |
| **Total América Del Sur** | | **2.412.948,00** |
| **PROYECTOS MULTIPAÍSES** | | |
| VariosPaíses | Universidad Autónoma de Barcelona | 78.845,00 |
| | **Total varios países** | **78.845,00** |
| **Total Proyectos Multipaíses** | | **78.845,00** |
| **PROYECTOS INVESTIGACIÓN, INNOVACIÓN Y ESTUDIOS SOBRE EL DESARROLLO (ACCIÓN HUMANITARIA)** | | |
| Proyectos de Investigación, Innovación y Estudios sobre el Desarrollo (Acción humanitaria) | Instituto de Estudios sobre conflictos y Acción Humanitaria, IECAH | 24.760,00 |
| | Instituto de Estudios sobre conflictos y Acción Humanitaria, IECAH | 99.425,00 |
| | **Total** | **124.185,00** |
| **Total** | | **124.185,00** |
| **Total CAP 2009** | | **17.728.769,00** |

Mediante la CAP, la región más financiada ha sido **África Subsahariana**, con **8.791.947 euros**. El resto de regiones han recibido una cantidad similar que está en torno a los 2.000.000 euros.

Dentro de estas regiones, los países más financiados han sido **Sudán**, con **2.332.497 euros**, **Territorios Palestinos**, con **1.141.484 euros**, y **Colombia**, con **1.113.958 euros**.

Entre las ONG más financiadas destacan: **MAG Internacional,** con **1.288.876 euros** destinados a **Sudán**; **MSF**, con **500.000 euros** destinados a **Yemen**; **Handicap Internacional**, con **500.000 euros** destinados a **Camboya**; **Fundación Cáritas para la Cooperación**, con **424.373 euros** destinados a **Bolivia**; y **Acción Contra el Hambre**, con **420.093 euros** destinados a **Siria**.

# 3 Financiación a organismos internacionales

## 3.1 Contribuciones a la ONU y otros organismos

Como hemos visto al principio del capítulo, la aportación más importante que ha realizado la AECID en 2009 ha ido destinada a los organismos de Naciones Unidas —casi el 50 % de todo su presupuestos anual. Dentro de estas aportaciones (véase gráfico 5) se contabilizan aquellas tanto voluntarias como obligatorias que se derivan del compromiso adquirido por la Agencia con organismos como el PMA, PNUD, ACNUR, UNICEF, FAO, OCHA, etc.

*f5*

| Organismo | Distribución (Euros) | Porcentaje |
|---|---|---|
| PMA | 26.000.000 | 36 % |
| PNUD | 11.200.000 | 15 % |
| ACNUR | 8.575.000 | 12 % |
| FAO | 7.000.000 | 10 % |
| UNICEF | 6.849.170 | 9 % |
| OPS | 4.400.000 | 6 % |
| OCHA | 4.100.000 | 6 % |
| OMS | 2.196.300 | 3 % |
| OIM | 1.650.000 | 2 % |
| POPS | 400.000 | 1 % |
| OTROS | 400.000 | 1 % |
| **Total** | **72.770.470** | **100 %** |

*f5*

**Contribuciones a organismos internacionales**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por DGPOLDE.

## 3.2 Contribuciones al Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF)

En el gráfico 6 se observa la evolución que ha experimentado España como donante del CERF. En 2006 ocupaba el 8º puesto —de 120—, con una contribución de casi 10 millones de dólares y en 2010*, aún con el importe provisional, ocupa el 6º puesto, con una contribución de más de 45 millones de dólares.

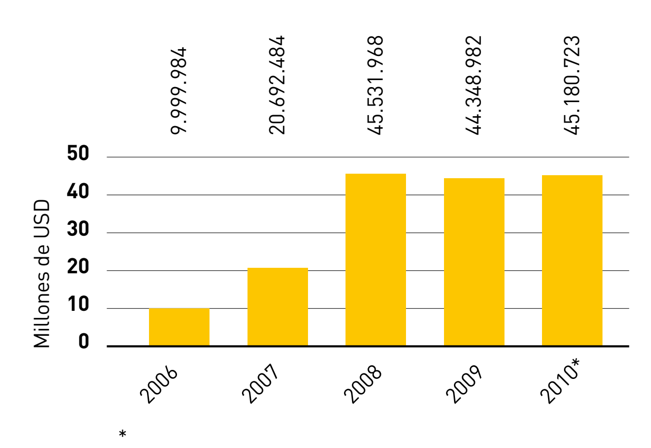
A pesar de que en 2009 la contribución española se incrementó con respecto a 2008, es muy positivo que se haya mantenido un nivel alto en sus contribuciones durante estos últimos tres años, en torno a los 45 millones de dólares.

*f6*

**Evolución de las contribuciones de España al CERF (en USD)**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por el CERF.






* La cifra de 2010 es provisional —es la cantidad comprometida. Datos del CERF del día 27 de agosto de 2010.

### 3.3
### Contribuciones al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja

Como es habitual, el principal receptor de fondos dentro del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja ha sido el CICR —un 70 % del total del dinero destinado a todo el Movimiento. Comparado con 2008, el CICR ha recibido un millón más de euros.

Un hecho muy destacable es que la Cruz Roja Española ha pasado de recibir un 10 % de la financiación total en 2008 —918.000 euros—, a recibir un 26 % en 2009, con casi tres millones de euros.

*f7*

**Distribución de fondos al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AECID.

# 4
## Principales crisis financiadas

Un año más, el continente africano ha sido el más respaldado, con un 43 % del total de la financiación. Dentro de este continente, destaca la región de África Subsahariana, con un 38 % del total. Al igual que África, los continentes de América y Asia mantienen una financiación similar a la de 2008, con un 20 % y un 33 % respectivamente. Aquí destacan las regiones de Asia Oriental y América Central, ambas con un 11 %.



| | Contribución (Euros) | Porcentaje |
|---|---|---|
| **CICR** | 8.000.000 | 70 % |
| **CRE** | 2.960.343 | 26 % |
| **CR Colombia** | 250.000 | 2 % |
| **FICR** | 150.000 | 1 % |
| **Total** | **11.360.343** | **100 %** |



**Principales regiones financiadas en 2009**

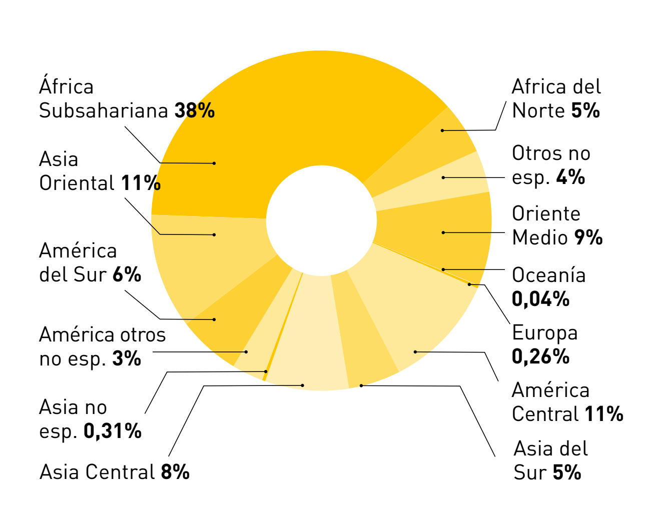
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DGPOLDE.

### 4.1
### Distribución de la AH en África

En el caso del continente africano destaca la financiación a cuatro países principalmente: **Sudán**, con más de ocho millones de euros y donde se han financiado proyectos relacionados con el conflicto de Darfur; **Etiopía**, con más de seis millones de euros donde se han financiado proyectos relacionados con la sequía y la atención a los desplazados; la **República Democrática del Congo**, con casi seis millones de euros y con proyectos destinados a la atención de los desplazados; y, por último, la **población saharaui**, con más de cinco millones y medio de euros.

Si lo comparamos con 2008, son los mismos países los que han recibido la mayor financiación, aunque en distinto orden, pero con unas cantidades muy similares —R. D. C., Sudán, Etiopía y población saharaui.





f9

### Distribución de la AH en África

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por DGPOLDE.

f9

| Continente: África | Euros |
|---|---|
| **Sudán** | 8.043.621 |
| **Etiopía** | 6.230.612 |
| **R. D. C.** | 5.909.700 |
| **Población saharaui** | 5.596.408 |
| **Níger** | 3.400.000 |
| **Chad** | 3.321.300 |
| **Somalia** | 2.978.141 |
| **Kenia** | 2.841.222 |
| **Zimbabue** | 2.500.000 |
| **Uganda** | 2.100.000 |
| **Liberia** | 1.748.500 |
| **Rep. Centroafricana** | 1.400.000 |
| **Mali** | 1.400.000 |
| **Guinea** | 1.150.000 |
| **Madagascar** | 1.000.000 |
| **Namibia** | 569.424 |
| **Guinea-Bissau** | 567.308 |
| **No especificados** | 500.000 |
| **Tanzania** | 500.000 |
| **Camerún** | 491.000 |
| **Burundi** | 490.000 |
| **Magreb (no especificados)** | 266.994 |
| **C. Marfil** | 250.000 |
| **Gambia** | 250.000 |
| **Ghana** | 250.000 |
| **Senegal** | 218.300 |
| **Cabo Verde** | 150.000 |
| **Togo** | 80.000 |
| **Total Continente África** | **54.202.530** |

## 4.2 Distribución de la AH en América

En el continente americano destacan principalmente dos países: **El Salvador,** con más de ocho millones de euros, destinados a proyectos relacionados con la ayuda a las víctimas del huracán *Ida* y al fortalecimiento de las comunidades en materia de gestión del riesgo de desastres; y **Haití**, también con más de ocho millones de euros, con proyectos relacionados con la desnutrición y la ayuda alimentaria.

f10

### Distribución de la AH en América

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por DGPOLDE.




| Continente: América | Euros |
|---|---|
| **Haití** | 8.251.301 |
| **El Salvador** | 8.110.161 |
| **No especificados** | 4.400.000 |
| **Colombia** | 3.731.490 |
| **Honduras** | 2.397.364 |
| **Bolivia** | 1.800.428 |
| **México** | 1.215.707 |
| **Rep. Dom.** | 1.016.534 |
| **Perú** | 949.525 |
| **Cuba** | 850.300 |
| **Ecuador** | 755.385 |
| **Argentina** | 350.000 |
| **Nicaragua** | 321.800 |
| **Panamá** | 286.650 |
| **Guatemala** | 273.868 |
| **Brasil** | 270.000 |
| **Costa Rica** | 156.299 |
| **Uruguay** | 70.000 |
| **Toal Continente América** | **35.206.812** |

## 4.2 Distribución de la AH en Asia

En el continente asiático destacan dos países principalmente: **Afganistán**, con 10 millones de euros, destinados al programa de reconstrucción y desarrollo de la provincia de Badghis; y **Filipinas,** con más de ocho millones de euros, destinados a las víctimas de la temporada de ciclones y tifones —*Ondoy*.

### ƒ11 Distribución de la AH en Asia

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por DGPOLDE.

# 5 Prevención del riesgo de desastres naturales en la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID

Desde la creación de la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID en 2008, como resultado de la reforma de la AECID, se ha ido incrementando el interés de las políticas de prevención del riesgo de desastres naturales dentro de la acción humanitaria.




| Continente: Asia | Euros |
|---|---|
| **Afganistán** | 10.000.000 |
| **Filipinas** | 8.462.504 |
| **Pakistán** | 4.000.000 |
| **Timor-Leste** | 1.877.473 |
| **Sri Lanka** | 1.500.000 |
| **Indonesia** | 1.349.921 |
| **Vietnam** | 1.107.617 |
| **Camboya** | 750.000 |
| **Bangladesh** | 699.723 |
| **No especificado** | 400.000 |
| **Myanmar** | 341.419 |
| **India** | 150.000 |
| **Total Continente Asia** | **30.638.657** |

Este interés empezó a verse reflejado dentro del documento de Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria de la cooperación española, donde se definieron como prioritarias «las actuaciones encaminadas a la reducción del riesgo de desastres naturales, tomando como eje de actuación la lucha contra la vulnerabilidad y prestando especial atención a los colectivos más vulnerables».

Así, dentro de la Oficina de Acción Humanitaria se creó un área llamada Unidad de Prevención y Seguimiento. Desde aquí se ha establecido como objetivo destinar a proyectos de prevención de desastres al menos un 5 % del presupuesto de acción humanitaria. Sin embargo, este porcentaje deberá ser más ambicioso, tal y como se dijo en la Plataforma Global de Reducción de Desastres que se celebró en Ginebra en junio de 2009, donde se propuso un porcentaje más cercano al 10 %.

En 2009 la Oficina financió con 7.065.388 euros 26 proyectos de prevención de desastres naturales. Esta cantidad supone un 6,1 % del presupuesto total de acción humanitaria.

Otro hecho positivo es la progresiva involucración de la cooperación española en foros internacionales de la materia, concretamente el Secretariado de Naciones Unidas para la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (UNISDR). Este Secretariado es la principal instancia de la ONU para la prevención de desastres. Sus actividades están centradas en acciones de coordinación, divulgación y sensibilización, aportando una perspectiva global a la prevención de desastres. A finales de 2009 se firmó un Memorándum de Entendimiento con dicho Secretariado a raíz del cual la cooperación española se compromete a contribuir anualmente con este organismo.

Otro foro en el que también participa es el Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GFDRR). Este es un fondo del Banco Mundial consagrado a la prevención de riesgos y la recuperación temprana de los desastres. España contribuyó a este fondo en el año 2007 a través de un crédito FAD de seis millones de dólares. Esta cantidad se dividió en tres millones para el propio fondo y otros tres para proyectos en cuatro países designados por España —Guatemala, Ecuador, Costa Rica y Colombia.

## 5.1 Perspectivas para 2010

Las perspectivas para el año en curso son aumentar ligeramente el porcentaje que se destina a esta materia, tal y como recomendaba la Plataforma Global de Ginebra, hasta situarse cerca del 7 % u 8 % del presupuesto total de la Oficina de Acción Humanitaria. Asimismo, se tratará de promover una concentración mayor en los países considerados más vulnerables, con objeto de aumentar el impacto de las acciones dentro de las zonas geográficas y países definidos como prioritarios.

Por otro lado, se debe continuar con el apoyo a organismos multilaterales vinculados con esta materia, especialmente al Secretariado para la ISDR de la ONU y al GFDRR del Banco Mundial, realizando un seguimiento efectivo de sus actividades, con posibilidad de realizar propuestas de vinculación de fondos a proyectos o países.

Otra perspectiva será la de estudiar el posible establecimiento de acuerdos con entidades y ONG representativas, impulsando la planificación de políticas de prevención de desastres en un marco plurianual y con intervención en diferentes países y zonas geográficas determinadas.

Por último, sería prioritario reforzar y mejorar la coordinación con los departamentos territoriales de la AECID y las OTC, para introducir así componentes transversales de prevención en las acciones de desarrollo, así como para identificar vulnerabilidades y actuaciones comunes.

# 6 Conclusiones

A pesar de que durante 2009 la AECID no ha incrementado significativamente su presupuesto destinado a acción humanitaria, ha seguido consolidándose como un actor de referencia en este ámbito, tanto a nivel nacional o internacional. Analicemos algunos puntos más detalladamente:

- Aunque ya han pasado dos años desde la creación de la **Oficina de Acción Humanitaria** de la AECID, parece que aún no ha logrado una consolidación definitiva. Existe una elevada rotación del personal y una limitación de contratación de personal nuevo —también hay cargos de responsables de áreas cuyo nombramiento se demora excesivamente en el tiempo— que no beneficia al buen funcionamiento de la oficina. Por tanto, se debe trabajar en este ámbito para poder mejorar su capacidad de actuación y gestión en los próximos años.
- El **compromiso a nivel internacional** es positivamente destacable. Continúa su elevada financiación tanto al CERF como a otros organismos internacionales de la ONU. Sería recomendable incrementar la participación de España en foros internacionales.
- El **compromiso a nivel nacional** es también positivo, dado que la financiación a las ONG españolas a través de la CAP se mantiene, así como mediante convenios de emergencia. Es un hecho positivo el que la AECID firme regularmente convenios con ONG españolas humanitarias, ya que este mecanismo permite la flexibilidad y la rapidez que se requiere ante una emergencia. Esta tendencia podría verse reforzada si en los próximos años más ONG pudieran tener acceso a estos convenios de emergencia.
- En términos **cuantitativos** se observa que, a pesar del delicado momento económico que está atravesando España, los fondos dedicados a acción humanitaria se han mantenido al mismo nivel que el año anterior. Esperemos que esta tendencia continúe el año próximo, momento en el que se espera que se vean más reflejados los efectos de la crisis económica.
- En cuanto a la **coordinación**, sería recomendable un esfuerzo mayor en esta materia entre los distintos agentes de la cooperación descentralizada que participan en las respuestas directas de la AECID, como son las comunidades autónomas y sus medios especializados —por ejemplo, SUMMA, SAMUR, etc.—, y las entidades locales.
- En términos de **calidad** la AECID está mostrando más interés por las iniciativas internacionales en esta materia —Esfera, ALNAP, Compas, etc. Sin embargo, aún sigue sin publicarse el Plan Nacional de Buena Donación Humanitaria, donde se muestra el compromiso de España con dicha iniciativa —a la que se sumó en el año 2004.

.Capítulo 7.

# La acción humanitaria en la cooperación descentralizada en 2009*

*

Capítulo elaborado por **Alicia Pérez Daza**, investigadora del IECAH.

## 1 Introducción:

En los artículos sobre cooperación descentralizada realizados durante los últimos dos años hemos analizado qué es la cooperación descentralizada, qué actores la componen, qué es lo que estos entienden por acción humanitaria y cuál es su situación desde el punto de vista normativo; además, hemos observado cuáles son los sectores a los que dedican una mayor importancia, así como los avances o retrocesos producidos durante los últimos años.

Específicamente, en nuestro informe del año 2007 analizamos de manera más pormenorizada la cooperación autonómica, y en el de 2008 incluimos de manera específica la cooperación de las entidades locales. Durante este año, en la primera parte del artículo analizaremos en qué punto se encuentra la cooperación descentralizada, tomando como base de análisis una iniciativa internacional: la Buena Donación Humanitaria (GHD, por sus siglas en inglés).[1] Desde numerosos sectores, estamos convencidos de que su utilización por parte de los «donantes» públicos, sean estos del nivel que sean, puede contribuir a mejorar la calidad y la coordinación de la acción humanitaria. Dada la compleja realidad que presenta la cooperación descentralizada en nuestro país, con gran número de actores con diferencias significativas en cuanto a tamaño, prioridades o mecanismos de actuación, esta iniciativa es de aplicación necesaria y conviene recordar que España se adhirió a la misma en el año 2004. Mediante ella se busca la eficacia de la acción humanitaria, dado que define una serie de principios por los que deberían regirse los donantes. En la segunda parte del artículo nos detendremos en los fondos que se han destinado a acción humanitaria por la cooperación descentralizada en un año marcado por la crisis financiera, hecho que ha tenido como consecuencia una clara caída con respecto al año 2008, fecha en la que ya se podía entrever esa tendencia.

Los datos analizados han sido facilitados por la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE), a partir de los cuales se han elaborado los diferentes gráficos. Como viene siendo habitual, estos datos muestran en ocasiones diferencias con los que aparecen en las memorias de cada comunidad autónoma, problema que se va resolviendo muy lentamente.

## 2 La calidad de la acción humanitaria autonómica[2]

Durante los últimos años, las comunidades autónomas (CC. AA.) han mostrado preocupación por la mejora de la calidad de la acción humanitaria, de forma que, como exponíamos en artículos de años anteriores, se ha producido un gran desarrollo normativo. Esto ha llevado a que todas las CC. AA. cuenten con una ley de cooperación y, en algunos casos, también con planes estratégicos de actuación y planes anuales. La senda que están siguiendo muchas CC. AA. discurre por convocatorias específicas de acción humanitaria o convenios con Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) especializadas.

En un año 2009 ampliamente marcado por una considerable disminución en los fondos, resulta más relevante mejorar la eficacia y eficiencia de los mismos. Las épocas de crisis son momentos en los que el esfuerzo por mejorar se suele incrementar, al tener una fuente de recursos menor.

En los siguientes puntos en los que se divide este apartado número dos hemos extraído los principales hallazgos del estudio realizado junto con Intermón Oxfam sobre la situación en la que se encuentran las CC. AA. en relación a la iniciativa GHD, en base a los 23 principios que la componen —cabe señalar que, para facilitar la comprensión de los principios, la GHD los agrupa en bloques temáticos. Este estudio es la continuación de otros esfuerzos realizados por el Instituto en su compromiso con la calidad de la acción humanitaria.

1 Más información sobre la iniciativa en: (http://www.goodhumanitariandonorship.org/) y (http://iecah.org/download_proyecto.php?id=235).

2 Epígrafe basado en la investigación «La iniciativa de la GHD en la cooperación descentralizada. Pistas para mejorar la acción humanitaria de las comunidades autónomas», realizada por Intermón Oxfam y el IECAH en agosto de 2010 a partir del análisis de las leyes, planes y convocatorias de cada comunidad autónoma.

## 2.1 Objetivo y definición de la acción humanitaria

Este primer bloque está compuesto por cuatro principios que hacen referencia a los objetivos de la acción humanitaria, así como a los principios que deben guiarla.

Partiendo de la base de lo que las CC. AA. establecen en sus leyes o planes estratégicos, podemos afirmar que existen grandes diferencias en este aspecto.[3] Algunas CC. AA. incluso hacen referencia al término *ayuda humanitaria*, en lugar de *acción humanitaria*, lo que la relega a un nivel más asistencial. A pesar de ello, la evolución mostrada por la cooperación autonómica en los últimos años ha sido positiva, al pasar de una ayuda reactiva y asistencial a otra de carácter más amplio que incluye el resto de componentes de la misma.

Igual de variada parece la promoción de la existencia de personal técnico especializado en acción humanitaria: hay comunidades autónomas en cuyos departamentos de cooperación existe personal formado en acción humanitaria, mientras que en otras la persona responsable no posee esta formación o experiencia y desconoce las especificidades de la acción humanitaria.

La inserción de principios humanitarios en leyes, planes y convocatorias es fundamental y cabe señalar que no todas las comunidades autónomas le han prestado atención.

En este bloque de principios, las CC. AA. que se encuentran en una posición más adelantada son Asturias, Cataluña, Galicia, Madrid y el País Vasco. Es el momento de continuar mejorando para asegurar que tanto las intervenciones directas de las administraciones, como las que se financian a otros organismos, sean imparciales e independientes, de forma que se establezcan mecanismos acordes con ello.

Las CC. AA. que se encuentran en una posición más atrasada tienen que empezar por incluir dentro de sus planes estratégicos los principios de imparcialidad, independencia y neutralidad.

3 Para más información, puede consultarse: (http://iecah.org/download_recursos.php?id=398).

## 2.2 Principios generales de la acción humanitaria

El segundo bloque de la iniciativa está compuesto por siete principios.[4] Estos concretan la necesidad de realizar un reparto de fondos en base a necesidades, la implicación de los beneficiarios, el fortalecimiento de los países y las comunidades locales, la vinculación entre la ayuda, la rehabilitación y el desarrollo, y el apoyo y promoción del papel central de las Naciones Unidas en cuanto a liderazgo y coordinación.

Debido al gran número de agentes que componen la cooperación española, resulta fundamental la coordinación entre ellos, así como con otros organismos internacionales. Las CC. AA. son conscientes de ello, razón por la cual la mayoría de ellas hace referencia en sus planes a la coordinación que ha de existir con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Andalucía y Madrid hablan también de la coordinación con las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) y Baleares alude a la coordinación con otras CC. AA. y Entidades Locales (EE. LL.).

La financiación de crisis olvidadas es un aspecto en relación al cual las CC. AA. tendrían un papel importante que desempeñar, aunque a día de hoy no se encuentran demasiadas alusiones en sus planes o convocatorias.

Una de las funciones de los agentes de la cooperación autonómica no debe ser hacer un análisis y coordinar el envío de equipos para analizar las necesidades y realizar en base a ello la respuesta; por el contrario, sí pueden aportar medios especializados existentes en su comunidad autónoma para responder mejor a las necesidades y trabajar en coordinación con la AECID, siempre y cuando estos medios sean los más convenientes en términos de eficacia y eficiencia.

La participación de los beneficiarios en las distintas fases de la acción humanitaria es un punto crucial que queda olvidado en muchas de las intervenciones de la cooperación descentralizada. Únicamente Andalucía, Cataluña, País Vasco y Valencia lo recogen en

4 Para facilitar la comprensión por bloques, incluimos el principio nº. 5 dentro del bloque relativo a financiación, ya que trata de ello. Por la misma razón, el principio n.º 4 se aborda en el bloque anterior.

sus documentos programáticos; Baleares y Murcia asignan puntos en la convocatoria por incluir este aspecto.

Cuando ocurre un desastre, la respuesta mayor y al mismo tiempo más económica es aquella dada por la propia comunidad y el Gobierno local. En este sentido, la cooperación descentralizada podría jugar un papel muy importante, por su propia experiencia en gestión de recursos locales. Además, este aspecto de la acción humanitaria no requiere de la inmediatez necesaria en la ayuda de emergencia, por lo que se podrían financiar o incluso realizar intervenciones directas que sirvieran para mejorarlo. Así ha sido identificado por algunas CC. AA., que lo han incluido en sus planes, lo que ha derivado en un aumento de la dotación de fondos para la reducción del riesgo de desastres, respecto a años precedentes.

La vinculación ayuda-rehabilitación-desarrollo también ha sido identificada por comunidades como País Vasco, Extremadura, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Madrid o Baleares; estas la han incluido como un factor positivo a la hora de valorar los proyectos por financiar.

## 2.3 Buenas prácticas para la financiación, gestión y responsabilidad de donantes

En relación a la financiación, la mayoría de las CC. AA. han establecido que un porcentaje de su presupuesto debe ser destinado a acción humanitaria —este está situado entre un 7 % y un 10 %. A pesar de todo, dicho porcentaje apenas es cumplido por las CC. AA., además de que resulta muy alta la variabilidad de los fondos de un año a otro.

Aparte de incluir este porcentaje, los fondos se deberían distribuir entre los diferentes componentes de la acción humanitaria, alejándose así de la ejecución de intervenciones puramente *emergencistas*. Se debe tener en cuenta que no conviene que se retraiga una parte de fondos previamente destinados a una crisis ya abierta para financiar una emergencia inmediata. Encontramos alusiones en este sentido en Baleares y Navarra; por su parte, Aragón y Galicia han habilitado fondos adicionales para una emergencia en determinadas ocasiones.

La financiación que otorga la cooperación autonómica no suele ser flexible; en la mayoría de los casos funciona como cualquier otra convocatoria y no acostumbra a tener en cuenta criterios específicamente humanitarios. Algunos casos de avances son los de Castilla-La Mancha y Extremadura, comunidades que cuentan con una convocatoria abierta y permanente, o los convenios a largo plazo con ONGD de la cooperación catalana.

La financiación a organismos internacionales está prevista en algo menos de la mitad de los planes estratégicos de las CC. AA., hecho que también se refleja en el incremento de los fondos destinados a estos organismos. Para que resulten efectivas, estas aportaciones han de hacerse de manera coordinada e informando a la Administración central.

## 2.4 Promoción de normas básicas y mejora de la ejecución

Un avance en la mejora de estos aspectos se encontraría en la consideración por parte de las CC. AA. de la adscripción a códigos de conducta; sin embargo, solamente lo hacen Castilla y León, Cataluña y País Vasco. León. Igualmente, la planificación de contingencias iría a favor de la calidad de la acción humanitaria. Baleares, Cataluña y Valencia aceptan apoyar los códigos de conducta en sus convocatorias, lo que permitirá a las ONGD incrementar su capacidad de respuesta —Valencia financia una base logística de Cruz Roja Española en dicha comunidad, entre otros ejemplos.

## 2.5 Aprendizaje y responsabilidad

Para aprender es necesario evaluar lo que se ha hecho o lo que se está haciendo. Andalucía, Baleares, Cataluña, Castilla-La Mancha, La Rioja y Valencia están concienciadas de ello y obligan a realizar evaluaciones de las intervenciones que superen un monto de fondos, pero aún nos encontramos en un momento demasiado temprano para analizar el impacto de ellas, ya que todavía no se ha realizado ninguna evaluación de acción humanitaria.[5] Para asegurar la calidad de estas evaluaciones, se debe hacer una provisión de fondos realista.

Sería preciso comenzar por evaluar las intervenciones de los medios especializados que las CC. AA. ponen a disposición en las emergencias, como son los dispositivos

5 De haberse dado estas evaluaciones, no hemos tenido acceso a ninguna de ellas.

desplegados de SUMMA, SAMUR, bomberos, protección civil, etc.

Anualmente, a la hora de realizar este informe, encontramos discrepancias entre los datos aportados por la DGPOLDE y las propias CC. AA. en sus memorias, por lo que sería necesario avanzar en un sistema claro, preciso y unificado de rendición de cuentas. Adoptar los sectores CRS del CAD aportaría una mayor claridad en la imputación de fondos.[6] Este sistema es seguido desde la cooperación descentralizada por Cataluña, Andalucía, Navarra y Valencia.

## 3 Fondos en caída libre

Por segundo año consecutivo, en 2009 han disminuido los fondos destinados a acción humanitaria por la cooperación descentralizada —suma de la acción humanitaria autonómica y local.

- Cooperación autonómica: La gran disminución de fondos imputados como acción humanitaria por las CC. AA. afirma la tendencia que se intuía en 2008: en apenas dos años estos fondos se han visto reducidos a casi la mitad. Comparando estos datos con los fondos destinados a Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) por la cooperación autonómica, vemos que aunque la AOD también ha disminuido durante el año 2009, esta caída ha sido proporcionalmente mucho menor que la experimentada por la acción humanitaria. Esta última ha disminuido en 2009 un 37 %, mientras que la AOD lo ha hecho solo un 4 %. Elaboración propia a partir del volcado de datos de DGPOLDE en relación a los años 2005-2008 y datos preliminares de 2009 facilitados por el mismo organismo. Dicha caída en los fondos, si bien resulta preocupante, puede deberse en parte a la ausencia de «grandes desastres», ya que con gran frecuencia la gran mayoría de actores autonómicos destinan gran parte de sus fondos a este tipo de crisis.
La tendencia anterior se cumple también si lo que se tiene en cuenta es el peso que tienen los actores autonómicos en el conjunto de fondos públicos españoles destinados a AOD: se ha dado una ligera disminución en los últimos años, aunque se ha mantenido entre el 9 y el 10 %. El peso relativo de estos actores en la acción humanitaria, al igual que en términos absolutos, ha caído drásticamente; ésta ha pasado de suponer un 18 % respecto de la AOD total neta en 2007, a un 9 % en 2008 y a tan solo un 4,5 % en 2009.
- Cooperación local: Una tendencia similar —muy a la baja en acción humanitaria y solo levemente en AOD— se observa en la cooperación local en los fondos imputados a acción humanitaria. Si durante el periodo precedente las aportaciones locales a acción humanitaria se habían estabilizado en torno a los ocho millones de euros, en 2009 estas aportaciones han caído hasta los cinco millones, cifra que supone que la acción humanitaria local represente poco más de un 1 % sobre el total de acción humanitaria total neta.
La AOD local, siguiendo la tendencia de la autonómica, ha disminuido, aunque solo ligeramente (1 %). Esto explica que el porcentaje que representa la AOD local respecto a la AOD total neta haya sido muy similar en los últimos cuatro años, aunque siempre con una ligera tendencia a la baja.

6 El CRS es un código internacionalmente aceptado de cinco cifras que se utiliza para dividir la ayuda por grupos sectoriales de intervención. V.: (http://www.oecd.org/document/50/0,3343,en_2649_34447_14987506_1_1_1_1,00.html)

## f1

### Acción humanitaria española 2005-2009 (bilateral y multilateral neta)

Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de datos de DGPOLDE en relación a los años 2005-2008 y datos preliminares de 2009 facilitados por el mismo organismo.



| Millones de Euros / % respecto total | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|---|---|---|---|---|
| AH CC. AA. | 24,06 / 22,26% | 29,73 / 12,00% | 43,53 / 18,35% | 36,89 / 9,13% | 23,09 / 4,66% |
| AH EE.LL. | 10,13 / 9,37% | 8,63 / 3,48% | 8,46 / 3,57% | 8,57 / 2,12% | 5,57 / 1,12% |
| **Total AH** | **108,08** | **247,74** | **237,18** | **404,26** | **495,18** |
| AOD CC. AA. | 266,26 / 10,96% | 323,91 / 10,66% | 389,64 / 10,40% | 464,71 / 9,76% | 446,04 / 9,43% |
| AOD EE. LL. | 118,86 / 4,89% | 118,86 / 3,91% | 121,5 / 3,24% | 148,77 / 3,12% | 147,18 / 3,11% |
| **Total AOD** | **2.428,36** | **3.038,35** | **3.747,11** | **4.761,69** | **4.728,05** |

## f2

### Evolución de la AH de la cooperación descentralizada y de la AH total

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos preliminares facilitados por DGPOLDE.

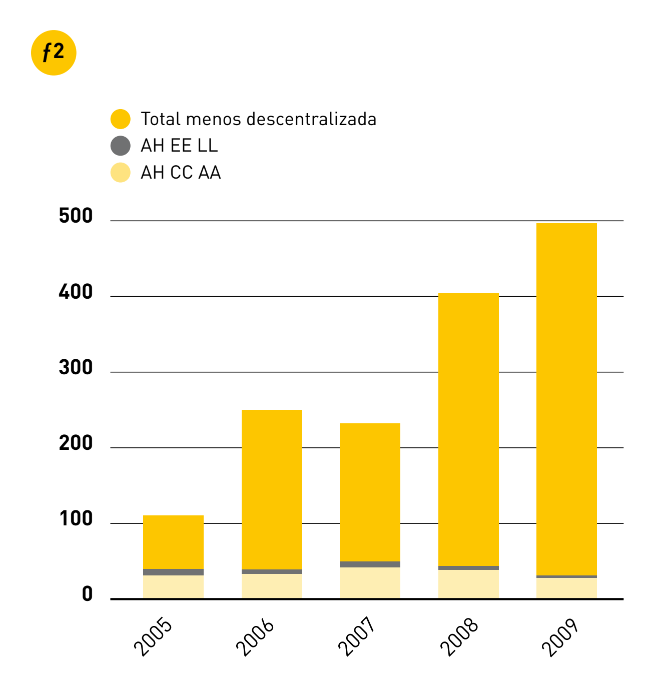
De las 17 CC. AA. que componen España, 13 de ellas han disminuido los fondos que se han destinado a acción humanitaria durante el año 2009, siendo la disminución de nueve de ellas mayor al 50 %.

Los casos más significativos son:

- Por su gran disminución de fondos, la Junta de Andalucía, que ha pasado de destinar a acción humanitaria casi 12 millones de euros, a poco más de 3,5 millones, así como el caso de Valencia, donde los cinco millones de euros se han reducido a un millón.
- En el lado opuesto de la balanza están Extremadura, Castilla-La Mancha y el País Vasco, con un incremento respecto al año 2008 de un 65 %, un 58 % y un 38 % respectivamente.

En consecuencia, aquellas CC. AA. que más fondos han destinado a acción humanitaria han sido Castilla-La Mancha, Cataluña, País Vasco y Andalucía, la cual sigue encontrándose entre las cuatro primeras, a pesar de la gran disminución sufrida.

Ya en años anteriores la tónica habitual en los fondos de acción humanitaria de cada uno de los actores de cooperación autonómica había sido la de variaciones positivas y negativas sin gran claridad sobre sus causas. Este año dicha tendencia se ha acentuado gravemente y estas oscilaciones, bien positivas, bien negativas, han sido en muchos casos superiores al 50 %. Esto hace reflexionar sobre el nivel de consolidación que tiene la acción humanitaria en el interior de la cooperación descentralizada: ¿es éste un instrumento del que se puede prescindir en momentos de crisis y que podemos manejar a nuestro antojo o, por el contrario, dentro de nuestra CC. AA. tiene unas bases sólidas?, ¿se le tiene asignado un porcentaje mínimo de recursos, como corresponde a la tendencia seguida en el ámbito internacional?





**Evolución de la AH de las CC. AA. de manera detallada**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del seguimiento PACI 2005, 2006, 2007 y 2008, así como de datos preliminares de 2009 facilitados por DGPOLDE.



| CC. AA. | Total AH 2005 | Total AH 2006 | Total AH 2007 | Total AH 2008 | Total AH 2009 | % Variación 2009/2008 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Junta de Andalucía | 4.555.570 | 6.991.399 | 19.311.381 | 11.802.806 | 3.610.025 | -69,41 % |
| Diputación General de Aragón | 447.639 | 354.799 | 692.585 | 1.037.648 | 923.873 | -10,96 % |
| Principado de Asturias | 1.533.700 | 1.908.646 | 2.269.565 | 1.319.000 | 625.584 | -52,57 % |
| Gobierno de las Islas Baleares | 327.389 | 480.946 | 509.524 | 903.481 | 476.200 | -47,29 % |
| Gobierno de Canarias | 1.048.600 | 1.323.981 | 952.678 | 148.601 | 48.137 | -67,61 % |
| Comunidad Autónoma de Cantabria | 335.152 | 596.854 | 133.500 | 91.042 | 115.000 | 26,32 % |
| Junta de Castilla-La Mancha | 3.383.710 | 4.271.753 | 4.470.487 | 4.498.558 | 7.143.670 | 58,80 % |
| Junta de Castilla y León | 1.470.017 | 1.472.109 | 2.867.029 | 1.046.988 | 233.685 | -77,68 % |
| Generalitat de Cataluña | 3.445.074 | 4.520.265 | 3.106.900 | 4.959.701 | 3.997.000 | -19,41 % |
| Junta de Extremadura | 1.121.995 | 1.104.152 | 584.368 | 257.042 | 425.449 | 65,52 % |
| Xunta de Galicia | 886.857 | 516.995 | 623.000 | 1.075.000 | 720.000 | -33,02 % |
| Comunidad Autónoma de La Rioja | 48.385 | 12.000 | 0 | 40.000 | 18.000 | -55,00 % |
| Comunidad de Madrid | 656.640 | 954.363 | 750.750 | 1.449.143 | 658.353 | -54,57 % |
| Región de Murcia | 318.203 | 327.200 | 627.217 | 151.581 | 0 | -100,00 % |
| Comunidad Foral de Navarra | 704.317 | 462.438 | 1.802.699 | 831.653 | 122.952 | -85,22 % |
| Comunidad Autónoma Vasca | 2.853.444 | 3.105.523 | 3.039.679 | 1.954.394 | 2.696.177 | 37,95 % |
| Generalitat de Valencia | 926.000 | 1.323.053 | 1.710.734 | 5.245.568 | 1.280.984 | -75,58 % |

## 3.1 Distribución geográfica

Durante el año 2009 la distribución geográfica de los fondos destinados a acción humanitaria por las CC. AA. ha supuesto un cambio significativo respecto a 2008. Si bien en aquel año los fondos reservados para América suponían más de un 60 % de los fondos, frente a un 22 % destinado al continente africano, durante el año 2009 estos porcentajes se han equiparado, suponiendo un 32 % y un 33 % respectivamente, siendo las crisis del Chad, la República Democrática del Congo y Burkina Faso a las que se ha destinado una mayor cantidad de fondos. Los fondos asignados a Oriente Medio han pasado de un 6 % en 2008 a un 20 % en 2009, debido a los fondos destinados a los Territorios Palestinos Ocupados.

En las EE. LL. resulta significativo el hecho de que los fondos dedicados a América, así como aquellos dirigidos a Oriente Medio —básicamente fondos destinados a los Territorios Palestinos Ocupados— sean casi iguales, rondando el 26 %, mientras que para África se reserva solamente un 19 % de los fondos.

*f4*

**Distribución geográfica AH de las CC AA por continentes**

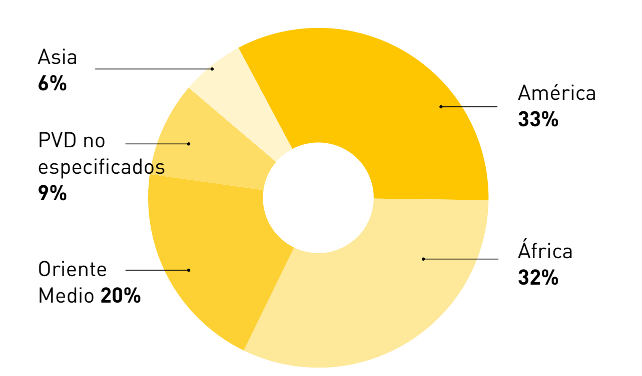
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos preliminares facilitados por DGPOLDE.

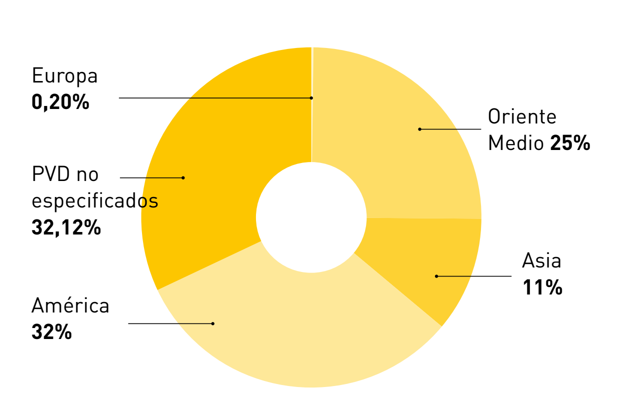
*f5*

**Distribución geográfica AH de las EE LL por continentes**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos preliminares facilitados por DGPOLDE.



## 3.2 Distribución por sectores

En cuanto a los sectores entre los que se ha distribuido la ayuda, la característica más remarcable respecto al año 2008 es una clara disminución de los fondos destinados a la reconstrucción, pasando de un 39 % a un 16 % en lo que a la cooperación autonómica se refiere. Por otro lado, se observa un incremento de un 20 % en la ayuda y servicios materiales de emergencia —suponen casi el 60 % de la ayuda.[7]

Es destacable el avance que se ha producido en los últimos años a favor de la prevención y preparación ante desastres, que ha pasado se suponer apenas un 4 % en 2007, a un 13 % en 2008 y a un 16 % en 2009. Resulta fundamental seguir invirtiendo en este tipo de ayuda para asegurar la disminución del riesgo al que se enfrentan muchas poblaciones, lo que llevaría a una reducción de otros componentes de respuesta de la acción humanitaria.

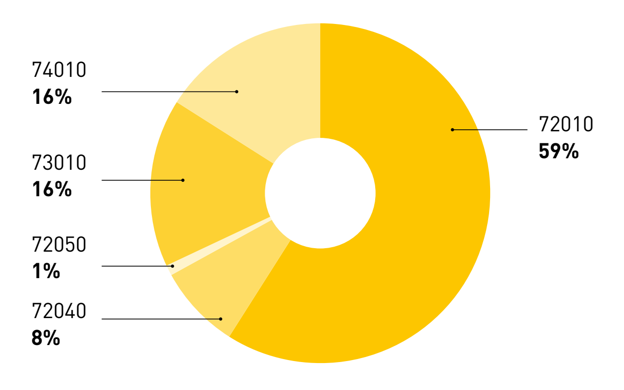
En las entidades locales, los fondos destinados a ayuda y servicios materiales de emergencia suponen el 70 % del total de la acción humanitaria. Este componente requiere de gran rapidez y coordinación entre actores, aspecto que en el caso de los actores locales ha sido siempre bastante débil.

Los actores de la cooperación descentralizada que no cuenten con los medios para proporcionar una ayuda de emergencia rápida y coordinada con el resto de actores deberían incrementar los fondos destinados a otros componentes de la acción humanitaria que no requieran de dichas características, centrando en ellos su ayuda.

*f6*
**Composición AH de las CC AA**
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por DGPOLDE.

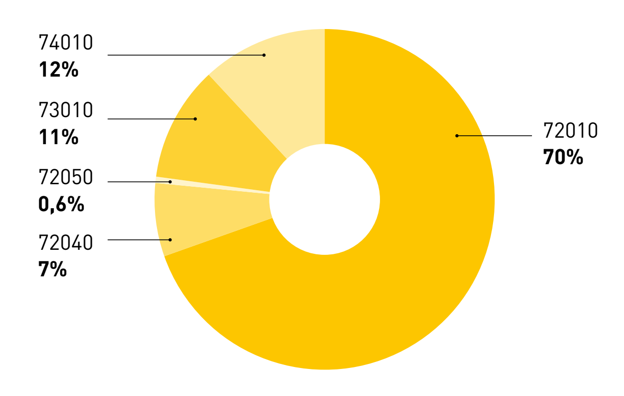
*f7*
**Composición AH de las EE LL**
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por DGPOLDE.










7 Sectores CRS del CAD: 72010-Ayuda y servicios materiales de emergencia, 72040-Ayuda alimentaria de emergencia, 72050-Coordinación de los servicios de protección de la ayuda, 73010-Ayuda para la reconstrucción, 74010-Prevención de desastres.

## 3.3 Vía de canalización

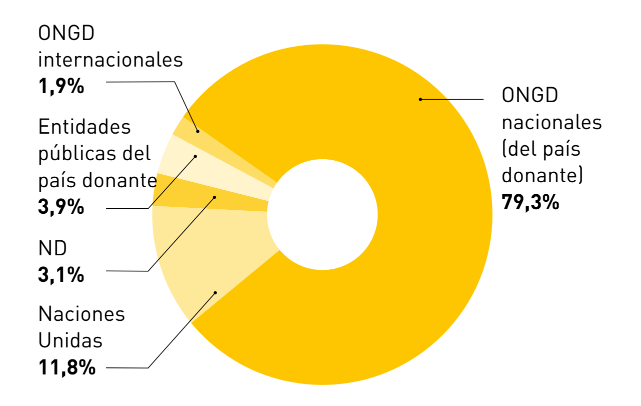
Tanto en la acción humanitaria autonómica como en la local está claro que la manera de canalizar la ayuda es a través de ONGD nacionales del país donante; en ambos casos dicha cifra se encuentra en torno al 80 %.

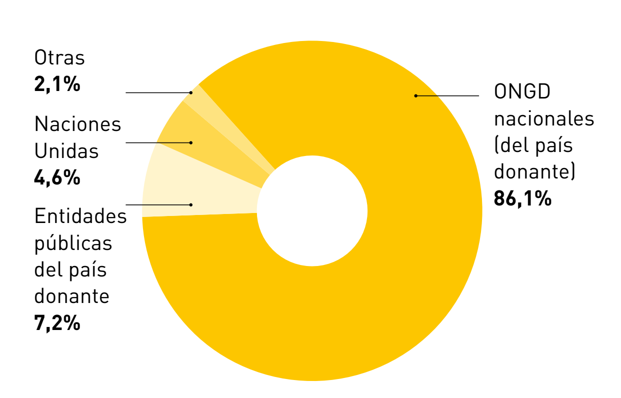
Las aportaciones a organismos de Naciones Unidas van cobrando cada vez más peso. Las CC. AA. que tienden a realizar este tipo de financiación son Andalucía, Cataluña, Valencia, y Baleares; entre ellas suman más de 2,6 millones de euros de un total de 2,9 millones que suponen las aportaciones de acción humanitaria descentralizada a organismos de Naciones Unidas.

Dada la tendencia a financiar a ONGD ya no del país donante, sino residentes en la propia CC. AA., se debe realizar un esfuerzo para asegurar que las ONGD financiadas cuentan con los medios materiales y humanos necesarios, conocen el país en el que van a intervenir y tienen experiencia en el tipo de intervención por llevar a cabo.

*f8*
**Vía de canalización AH de las CC AA**
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por DGPOLDE.

*f9*
**Vía de canalización AH de las EE LL**
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por DGPOLDE.





## Conclusiones y recomendaciones[8]

Las comunidades autónomas han realizado un gran esfuerzo en los últimos años por incluir en sus planes y estrategias los principios de la GHD. El mayor reto consiste ahora en aplicarlos y hacerlos efectivos. Para ello es necesario reforzar los siguientes aspectos:

- Las CC. AA. deben disponer de personal especializado y formado para la gestión y seguimiento de la acción humanitaria, organizado en un departamento independiente y con voz propia, debido a las peculiaridades de la misma. Dicha acción humanitaria debe estar basada en los principios humanitarios de neutralidad, independencia e imparcialidad —principios humanitarios sin los cuales dejaría de considerarse como tal.
- La coordinación entre las CC. AA. debe incluir una reflexión para realizar un reparto de los fondos de todas ellas, coordinados además con los de la AECID, en base a las necesidades identificadas y con el objetivo de que el reparto de fondos sea el óptimo y sin duplicidades.
- Las CC. AA. pueden tener un valor añadido en la financiación de crisis crónicas y en la reducción del riesgo de desastres, al tratarse de componentes que no requieren de una ayuda rápida; además, ha quedado demostrado que la inversión en esta última es rentable en términos económicos, si bien este no debe ser el fin último para trabajar en ella.
- La reflexión sobre la flexibilidad debe incluir instrumentos como convenios y convocatorias abiertas y permanentes, así como un trabajo conjunto con la AECID sobre futuras herramientas que permitan una asignación de fondos mejor y más rápida. Es importante establecer y respetar un porcentaje de la AOD destinado a acción humanitaria, con el objetivo de consolidar este instrumento y no dejarlo a expensas de posibles recortes en momentos difíciles.
- Es fundamental que las organizaciones no gubernamentales financiadas puedan establecer planes de contingencia. Se debe incluir la posibilidad de financiar stocks de material de respuesta —lo que implicará que se realice una respuesta más rápida—, así como formaciones de personal en preparación y alerta temprana ante desastres naturales —al ser este un sector que requiere cierta especialización.
- En sus convocatorias, las comunidades autónomas deben prever fondos para evaluar los proyectos de acción humanitaria, así como disponer de una provisión para evaluar su política y trabajo en acción humanitaria anualmente o durante otro período establecido; todo ello tiene como objetivos identificar buenas prácticas y corregir errores cometidos en el pasado

8 Basado en la investigación «La iniciativa de la GHD en la cooperación descentralizada. Pistas para mejorar la acción humanitaria de las comunidades autónomas».

**.Capítulo 8.**

# Operaciones de mantenimiento de la paz y protección de civiles: el rol de la población*

*
Capítulo elaborado por
**Paula San Pedro,**
Intermón Oxfam.

1

### La evolución de las operaciones de mantenimiento de la paz hacia la protección de los civiles

Las misiones internacionales de paz de principios de la década de los 90 en Bosnia, Ruanda, Camboya, Somalia o Kosovo fueron fallidas y no pudieron prevenir las masivas atrocidades a las que la población civil estuvo sometida. A partir de entonces, hubo entre la comunidad internacional una imperiosa necesidad de volver a definir el problema de la protección de la población no combatiente y adaptar el concepto de operaciones de mantenimiento de la paz con el fin de poder responder a los nuevos retos. Los mandatos del Consejo de Seguridad, a pesar de tener como objetivo apoyar los esfuerzos para promover la paz y la seguridad, marcaban solo de forma implícita —y no explícita— la dirección a tomar para proteger a los civiles.[1] En gran medida, eso explica por qué los soldados desplegados no estaban bien formados para proteger a la población, incluidos los casos de genocidio.

El punto de inflexión lo marcó la misión de Naciones Unidas en Sierra Leona (conocida por sus siglas como UNAMSIL) en 1999. El mandato del Consejo de Seguridad cambió para apoyar unas medidas de protección más fuertes a través de la afirmación del Derecho Internacional Humanitario y de los derechos humanos, así como de un énfasis más explícito en la protección física de los civiles. Este nuevo mandato trataba de prevenir los fallos cometidos con anterioridad que habían puesto en entredicho las capacidades y operaciones de las misiones y hasta a las mismas Naciones Unidas.

Además de la relevancia que tuvo esta misión en el cambio de concepto de la protección, los mandatos de las operaciones de paz de Naciones Unidas han ido variando a medida que dichas operaciones han ampliado sus funciones más allá de su rol tradicional. Han pasado de monitorear la implementación de los acuerdos de paz en la última década a convertirse en misiones multidimensionales. Este nuevo concepto de misión responde a un amplio espectro de actividades relacionadas con la construcción de la paz, que van desde proveer espacios seguros a la población y monitorear el cumplimiento de los derechos humanos, hasta reconstruir la capacidad del Estado. Dichos mandatos ponen cada vez más énfasis en la protección física de los civiles.

Para plasmar la relevancia de la protección de civiles, el Consejo de Seguridad ha emitido a lo largo de estos años cuatro resoluciones centradas en esta cuestión, concretamente la 1265 —en 1999—, la 1296 —en 2000—, la 1674 —en 2006— y la 1894 —en 2009—.[2] Esta última pone un énfasis especial en el rol principal que desempeñan las misiones de paz en la protección de civiles. A finales de 2009, el Consejo había autorizado diez operaciones de paz de Naciones Unidas bajo el mandato de protección.[3] Además, el Consejo consintió que otras seis misiones lideradas por organizaciones regionales siguieran esa misma línea.[4] La mayor parte de dichos mandatos también hacen referencia a la protección del personal de Naciones Unidas, a la facilitación del suministro de asistencia humanitaria y al apoyo al retorno de los desplazados y refugiados. Las operaciones más recientes han incluido referencias específicas a la protección de grupos vulnerables y la prevención de la violencia de género y la violencia sexual.[5]

Normalmente, este tipo de mandatos se dan bajo el Capítulo VII con un lenguaje que se mantiene en casi todos los casos y que hace referencia a «proteger a los civiles que estén bajo amenaza inminente de violencia física», incluyendo una serie de limitaciones como «en base a las capacidades» y a las «áreas de despliegue» de la misión. Además, el Consejo

1 Para más información sobre operaciones de paz pasadas, v.: BERKMAN, T. C. y HOLT, V. K., T*he Impossible Mandate? Military Preparedness, the Responsibility to Protect and Modern Peace Operations*, Henry L. Stimson Center, septiembre de 2006.

2 V. Resolución 1894 del Consejo de Seguridad del 11 de noviembre de 2010.

3 Dichas operaciones son las que tuvieron lugar en: Sierra Leona –UNAMSIL–, República Democrática del Congo –MONUC–, Liberia –UNMIL–, Costa de Marfil –UNOCI–, Burundi –ONUB–, Haití –MINUSTAH–, Sudán –UNMIS–, Darfur, Sudán –UNAMID–, Chad y República Centroafricana –MINURCAT–, y el Líbano –UNIFIL.

4 Las seis misiones estaban lideradas por: Fuerza Multinacional de Emergencia Interina en Bunia; Operación Atemis en la República Democrática del Congo; Operación  Licorne en Costa de Marfil; ECOWAS en Costa de Marfil –ECOMICI–; Unión Africana en Darfur, Sudán –AMIS–; EUFOR en R. D. C.; y en 2007, la Unión Europea en Chad a través de la EUFOR.

5 Para más detalles sobre el lenguaje específico incluido en los mandatos, véase el Anexo 1: «Selección de mandatos de la misión y lenguaje relacionado con la protección de los civiles».

incluye en sus resoluciones la autorización «para realizar cualquier acción» o «hacer uso de todos los medios» para poder realizar su misión. Es importante resaltar que en ningún caso estos mandatos van en perjuicio de la propia responsabilidad del país de acogida, el cual es el primer responsable de ofrecer dicha protección, y no Naciones Unidas.

A pesar de todos estos avances en relación a la protección de civiles, no existe una definición común y homologada sobre qué es y qué significa para una operación de paz dicha protección, ni a nivel teórico ni práctico.

## *f*1 La dificultad de definir la protección



Dentro del contexto de las operaciones de paz, el concepto de protección sigue estando abierto a la interpretación. Los términos *protección* y *protección de civiles* tienen un mismo significado para algunos, mientras que otros consideran que no son conceptos intercambiables. El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha ido variando su definición a lo largo de los años.[6] Ha empleado p*rotección de civiles* en relación a las normas establecidas en la Convención de Ginebra y sus protocolos siguientes. De manera alternativa, ha utilizado el término de forma más concisa para describir el mandato de las operaciones de paz —«ofrecer protección física a través de su capacidad militar en el terreno, bien para prevenir ataques contra civiles, o en otras ocasiones para defender a dichos civiles del ataque».

De la misma manera, las fuerzas armadas de los países miembros, que contribuyen con su personal a las operaciones de Naciones Unidas, no cuentan con una guía doctrinal que les pueda orientar sobre el significado de esta terminología. Este vacío conceptual ha conllevado importantes obstáculos en el terreno, que han impedido la aplicación de los mandatos de protección. Además, ha provocado en múltiples ocasiones confusión e ineficacia.

Además de este problema conceptual incluido en la propia definición del concepto de protección, las misiones de paz se ven confrontadas con una serie de dificultades para llevar a cabo su mandato, que van desde limitaciones en el despliegue de sus efectivos a falta de recursos financieros y de personal militar y civil. Pero quizás el principal problema al que se enfrentan las misiones actualmente es la actitud de los Gobiernos que los acogen.

El despliegue de cualquier misión de paz pasa por el consentimiento del Gobierno que controla el territorio donde se ubicarán los efectivos civiles y militares. El Gobierno de acogida tiene la responsabilidad primera de proteger a la población civil que vive en esa zona. Sin embargo, en muchos casos los Gobiernos de los países que reciben esas misiones ponen barreras administrativas al despliegue de las mismas —como ha ocurrido en el pasado con UNAMID en Sudán—, o piden abiertamente —como han hecho recientemente los Gobiernos de Chad y de la R. D. del Congo— que los efectivos militares y civiles de las operaciones de paz salgan de su país o se reduzcan drásticamente. Esta incómoda situación se complica aún más durante la aplicación del mandato de protección de la misión, cuando el Ejército o las Fuerzas de Seguridad del propio Gobierno están implicadas en atrocidades y violaciones de los derechos contra la población civil.

## 2 La importancia de proteger a los civiles

La protección de civiles es un elemento clave en la misiones de paz de Naciones Unidas por varias razones. En primer lugar, la seguridad de los civiles se ha convertido en un elemento crítico de la legitimidad y credibilidad de las operaciones de paz. El éxito de las misiones depende en gran medida de su legitimidad frente a la población. Cuando una misión se despliega, la población local aumenta sus expectativas ante la protección que le va a ofrecer. Pero además de gestionar dichas expectativas, la misión debe también asegurar la seguridad de los civiles para construir y mantener la legitimidad y credibilidad, de forma que pueda llevar a cabo el resto de su mandato —como, por ejemplo, la construcción de la paz.

En segundo lugar, la protección de civiles es un elemento clave para lograr un proceso de paz sostenible. Normalmente la misión se retira del país poco después de que se haya terminado el conflicto, cuando la paz es una esperanza más que una realidad. Sin embargo, si la población sigue estando en una situación de riesgo, entonces no será posible crear un Estado legítimo o fundar las bases de un proceso de paz duradero. Por ello, las misiones de paz corren el riesgo de fracasar si no son capaces de anticipar, mitigar o frenar la violencia tanto antes como después del proceso de paz. Tal y como han mostrado los casos de Darfur,

[6] Informe del Consejo de Seguridad, *Informe de protección de civiles n.º 2, S/2008*, octubre, 2008.

Ruanda, los Balcanes o Sierra Leona, entre otros, las operaciones de paz que no estén preparadas para hacer frente a la violencia a gran escala flaquearán o incluso se colapsarán.

Una misión solo será exitosa si integra la protección de los civiles como parte crucial de sus funciones. Ya sea la función de la operación apoyar la seguridad y la estabilidad, organizar elecciones, apoyar la implementación de un acuerdo o facilitar la puesta en marcha de las bases de la democracia, solo lo podrá llevar a cabo si es capaz de anticipar las amenazas y vulnerabilidades a las que se enfrenta la población civil.

En tercer lugar, la protección de los civiles en las operaciones de paz es clave para la legitimidad y credibilidad del propio sistema de Naciones Unidas. La incapacidad de las misiones para hacer frente a la violencia contra la población en el pasado ha dañado el prestigio de Naciones Unidas y, en general, ha desacreditado las operaciones de paz.

Por todas estas razones, el Consejo de Seguridad ha declarado que iba a «dar mayor relevancia a las operaciones de paz, teniendo en cuenta el importante rol que juegan en la protección de civiles». Además, ha señalado que «las actividades relacionadas con el mandato de protección deben ser prioritarias en las decisiones sobre el uso de capacidades y recursos».[7]

Para ofrecer una protección efectiva durante el conflicto, la operación debe ser enviada al lugar adecuado, en el momento adecuado, con la misión adecuada y con los instrumentos adecuados. Y aún más importante, debe coordinarse de forma apropiada y coherente con los actores humanitarios y las comunidades locales, asegurando que el espacio humanitario se respeta.

Sin embargo, en demasiadas ocasiones estas condiciones no se dan, especialmente cuando se trata de coordinarse con las comunidades afectadas. El valor añadido de colaborar estrechamente con los beneficiarios de las actividades de protección ha recibido hasta la fecha muy poca atención. Esto debe cambiar si lo que se quiere es situar la protección en el centro de las misiones de paz de Naciones Unidas.

7 V.: Resolución 1894 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, noviembre de 2009.

## 3 La participación de la comunidad en todas las fases de la misión

Habiendo analizado lo elemental que es la protección de los civiles en las operaciones de paz, esta solo se puede alcanzar con la participación de la población en todas las fases de la misión. Se trata de la única manera de garantizar una respuesta efectiva de la misión a las amenazas que afectan a la población. La visión de la comunidad es crítica para entender los riesgos a los que están sometidos.

Una comunicación regular y apropiada entre la misión de paz y las comunidades es esencial para evitar malentendidos, desconfianza y gestionar las expectativas de las comunidades.[8] El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas reconoció en noviembre de 2009 y requirió a la Secretaria General que «asegurase que las misiones ofrecen información adecuada a las comunidades locales en relación al rol de la misión».[9]

Desde entonces, el Departamento de Operaciones de Paz de Naciones Unidas, bajo el impulso del Comité Especial de Misiones de Paz de la Asamblea General de Naciones Unidas (C-34), ha desarrollado una serie de guías sobre la protección de civiles. En abril de 2010 se distribuyó a todas las misiones de Naciones Unidas con mandato de protección una definición operativa de la protección de civiles, estableciendo el rol de las misiones como actores que brindan protección y clarificando qué es lo que hacen las misiones, así como el rol de cada uno de los actores dentro de la misión. Actualmente se está preparando un formato de estrategia de protección de civiles, que pueda servir a las misiones como guía en el desarrollo de sus propios planes de la misión para priorizar la protección entre sus tareas. Sin embargo, todo este esfuerzo conceptual y de planificación será infructuoso si el compromiso de comunicación e implicación con las comunidades afectadas por el conflicto no se incluye en las guías operacionales y las estrategias de protección de las misiones de paz.

8 V.: Informe de la Coalición Darfur *Putting People First: The Protection Challenge Facing UNAMID in Darfur*, junio de 2008.

9 Comité Especial sobre las Operaciones de Paz, Resolución 1894 de la UNSC sobre la protección de los civiles (2009). V. informe de 2010: (http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/64/19%28SUPP%29).

La participación de las comunidades es esencial en las distintas fases de despliegue y salida de una misión de paz:

- Planificación del mandato: normalmente la fase de planificación y asesoramiento previa al despliegue de la misión no incluye adecuadamente las amenazas e inseguridades a las que están sometidas los civiles. Esto supone que sea poco probable que dichos peligros se incluyan en el mandato, estructura y estrategia de la misión.[10]
- Implementación del mandato: las consultas y la participación de las comunidades durante esta fase se debe hacer a través de mecanismos formales, incluyendo estructuras de coordinación e intercambio de información con las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales y los organismos de Naciones Unidas. También es imprescindible que haya un número adecuado de personal en posiciones clave, como traductores o mujeres oficiales.[11]
- Monitoreo y evaluación: solo si se cuenta con la participación de las comunidades podrá mejorar el monitoreo y la evaluación de su actuación. Este tipo de interacción debe permitir que se construya la confianza entre la comunidad y la misión, y además permitirá recibir y hacer uso de la información de la comunidad, lo que fortalecerá su mandato de implementación y planteará puntos de referencia prácticos para el repliegue de la operación. Solo las comunidades afectadas por el conflicto pueden indicar legítimamente si la seguridad ha mejorado.[12]

## 4 Mecanismos para responder a los riesgos de protección de la población

En agosto de 2010, más de 240 civiles fueron sistemáticamente violados durante varios días en poblados que no estaban a más de 30 kilómetros de una de las bases de la misión de paz de Naciones Unidas en la R. D. del Congo, MONUSCO. Las Naciones Unidas tuvieron que reconocer que habían fallado en su responsabilidad y mandato de protección de la población civil. El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha pedido una investigación sobre este fallo.[13]

Hemos señalado en otra sección que las dificultades a las que se enfrenta una misión de paz son múltiples, pudiendo ir desde una manifiesta hostilidad del Gobierno anfitrión hasta la falta de recursos humanos y financieros. Estas circunstancias convierten en tarea difícil el alcanzar y cubrir las expectativas de seguridad de la población y llevar a cabo la tarea primordial del mandato de protección de una misión de paz: proteger a la población civil atrapada en un conflicto armado de los riesgos de violencia, coacción y privación deliberada por elementos armados, de cualquiera de las partes del conflicto.

Sin embargo, con los recursos y capacidades que tienen actualmente las misiones de paz desplegadas en el terreno, podrían hacer mucho más para proteger a la población. Una manera simple de realizarlo sería concentrarse y sistematizar la actuación en una serie de prácticas que tienen un impacto positivo en la protección de civiles.

Un reciente estudio de Oxfam ha puesto de manifiesto que sistemas relativamente sencillos, como la contratación de responsables locales de comunicación con la población, la creación de centros de alerta a los que puede llamar la población, la realización de patrullas conjuntas o el aumento del número de policías, tiene un impacto positivo en la seguridad real y la percepción de seguridad de las comunidades. El próximo paso para las Naciones Unidas es ahora integrar las lecciones aprendidas en el uso de estos mecanismos,

10 V. el informe Intermón Oxfam *Misión incumplida: los civiles siguen en peligro en el este de Chad*, 2008: (http://www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/10142/080929_civilespeligro.pdf).

11 La importancia de la comunicación constante con las comunidades también fue recogida por el Comité Especial de Mantenimiento de Paz de Naciones Unidas. V.: (http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/64/19%28SUPP%29).

12 Para observar la relevancia de la coordinación con la comunidad para el monitoreo de la misión, v.: (http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/64/19%28SUPP%29).

13 Nota de Prensa del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la R. D. del Congo, 26 de agosto de 2010, v.:(http://www.un.org/News/Press/docs/2010/sc10016.doc.htm).

sistematizar su despliegue y adaptarlos al contexto de nuevas misiones. Para ello, la comunicación y la implicación de las comunidades deben estar en el centro de cualquier estrategia de protección de una misión de paz.

## 5 Cambio de paradigma en las misiones de paz: la población civil no combatiente en el centro de las preocupaciones y operaciones

Cuanto más se relacione el personal de una misión de paz de una forma activa y directa con las comunidades para encontrar soluciones a su seguridad, más efectivamente estarán alcanzando los objetivos de su mandato de protección. Las misiones de paz deben poner en el centro de su estrategia y de los objetivos de su mandato a la población civil de la zona en la que están desplegadas. Esto significará que deberán responder a algunas de las dificultades que existen actualmente en el terreno para comunicar e intercambiar información con ellas:

- **Compartir la información con las comunidades:** Las misiones de paz suelen tener sistemas para obtener información de las comunidades, que les permiten analizar el contexto y programar sus intervenciones. Sin embargo, en muchos casos las misiones de paz se olvidan de diseminar los resultados de ese análisis a la población. Esta devolución de la información no debe ser un mero objeto de relaciones públicas. Es un aspecto crucial del mandato de la operación de paz, ya que el disponer de la información adecuada puede convertirse para la población civil no combatiente en una cuestión central para su seguridad.
- **Recopilación y gestión de la información:** La información sobre el contexto es central para elaborar una estrategia de protección de civiles. Aunque las misiones de paz suelen contar con diversas fuentes de información, el problema suele surgir en la gestión y coordinación de la información. Uno de los puntos que todavía tienen que resolver muchas operaciones de paz es el intercambio de información entre las secciones civil y militar de la misión. Algunas misiones tienen una estructura cuya tarea es precisamente asegurar; se trata de la Célula de Análisis Conjunto de la Misión (JCMA, por sus siglas en inglés). A pesar de todo, todavía es considerada un verdadero «agujero negro», en el que la información entra pero nada sale. Otro aspecto que se debe mejorar es la relación de la misión con la comunidad de actores humanitarios, a través del clúster humanitario de protección. El trabajo realizado por el ACNUR en el este de la R. D. del Congo puede ofrecer algunos aprendizajes.
- **Las necesidades particulares de las mujeres:** La conocida Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU del año 2000 ha entrado en su décimo aniversario. El texto indica claramente la manera diferente en que un conflicto armado afecta a las mujeres y a las niñas, así como las necesidades que derivan de ello. La resolución recomienda explícitamente que la estrategia de la misión incluya el enfoque de género y que el personal de la misión reciba una formación sobre las necesidades particulares de las mujeres, para que sean tenidas en cuenta. Esto es fundamental, pues, en muchos casos, aunque la situación de seguridad mejore, puede que las mujeres afronten más riesgos y se sientan menos seguras.[14] Por norma general, las misiones de paz deben hacer más esfuerzos para conversar de forma separada con las mujeres y analizar sus necesidades específicas. Esto incluye tanto disponer de una estrategia voluntariosa para hacerlo, como crear formaciones, así como, en muchos contextos, tener mujeres en la misión que hablen la lengua local y faciliten la comunicación con la misión.
- **Formación y orientación:** Como se ha indicado, la protección de civiles está presente en el mandato de la mayoría de las misiones de paz de Naciones Unidas. Sin embargo, gran parte del personal uniformado enviado a una misión se despliega sin ser informado ni entrenado en cómo lograr ese objetivo ni en el rol que deben desempeñar. Esta situación está mejorando paulatinamente. La misión de Naciones en Sudán (UNMIS, por sus siglas en inglés) ha publicado este año un documento para la protección de civiles, que incluye un resumen de las obligaciones de la misión con unos anexos sobre las tareas del personal civil, militar y policial de la misión. La misión de la ONU en la R. D. del Congo editó en 2008 un documento similar, conocido como el *Manual de Protección*. Aunque estas guías son útiles, no deben sustituir la labor de formación y orientación que tanto la misión como los países que contribuyen con personal militar y civil deben realizar en cuestiones relacionadas con la protección de civiles.

14 Este es el caso de un estudio de protección realizado por Oxfam en los Kivus Norte y Sur en 2010.

La comunidad internacional ha dejado claro que las misiones de paz son una herramienta fundamental para proteger a la población civil no combatiente de la violencia, coerción y privación deliberada de la ayuda. Para que puedan desempeñar este papel, es fundamental que las misiones desarrollen mecanismos de protección que incorporen a la población civil, y que aquellos que funcionan correctamente se repliquen y sistematicen en otras misiones. De esta manera se aumentará la credibilidad y legitimidad de las misiones de paz, así como de todo el sistema de Naciones Unidas, permitiendo que siga siendo un elemento fundamental en la consecución y mantenimiento de la paz y seguridad globales.

.Capítulo 9.

# Respondiendo a las consecuencias humanitarias del proceso migratorio*

*
Capítulo elaborado por **Alfonso Verdú Pérez**,
responsable de Programas, Médicos Sin Fronteras.

# 1

## Introducción

El año pasado conceptualizábamos en este mismo espacio las principales oportunidades, amenazas y desafíos que el fenómeno migratorio plantea desde la perspectiva de una organización de acción humanitaria como Médicos Sin Fronteras (MSF).[1] Comenzábamos entonces con un análisis global del mismo y enfatizábamos los aspectos generales que, desde nuestro punto de vista, debían tenerse en cuenta para asegurar una respuesta óptima a las necesidades de estas poblaciones. Entre ellos, la creciente vulnerabilidad de estas personas, la imprecisión de los marcos de protección de las mismas o los procesos de estigmatización y criminalización que, cada vez con mayor frecuencia, tienen lugar en los países de tránsito y/o destino.

Un año después, las consecuencias sobre las poblaciones no solo no han cambiado, sino que siguen deteriorándose. El principio fundamental sobre el que MSF basa su respuesta sigue en vigor: el objetivo no pasa por encontrar soluciones de fondo, sino por dar una respuesta médica y humanitaria a los más vulnerables, al tiempo que las estrategias de *advocacy* y testimonio tratan de influir en determinadas agendas con la finalidad de asegurar la dignidad de estas personas.

La intervención de una organización como MSF en este campo desafía, y al mismo tiempo expande y adapta, sus principios y *modus operandi* más elementales. Acostumbrados a campos de refugiados organizados, a las grandes intervenciones nutricionales, a la respuesta a desastres naturales o a los recurrentes brotes epidémicos, las consecuencias que los movimientos migratorios tienen sobre las personas necesitaba de una aproximación basada en el logro de un impacto directo tanto sobre la salud como sobre la dignidad de estas poblaciones.

Durante el año 2009, MSF ha tratado de capitalizar las lecciones aprendidas de la respuesta que desde hace años lleva dando a lo que considera otra crisis humanitaria. Este artículo presenta el marco general de respuesta del que MSF se ha dotado, abordando desde la forma en que identifica a las poblaciones con las que trabaja, hasta las estrategias de *advocacy* y testimonio utilizadas para influir en las agendas de otros actores. En la presentación de este marco conceptual, incluimos numerosos ejemplos basados en la acción directa sobre el terreno y referencias a los distintos esfuerzos llevados a cabo en el plano del testimonio y las estrategias de *advocacy*.

# 2

## ¿Cómo identifica MSF las poblaciones con las que trabaja?

La identificación de la población diana de MSF no es una tarea fácil. No hablamos de grandes grupos de población y además son grupos increíblemente móviles, sumándose el que la clandestinidad es una herramienta necesaria para evitar la persecución y el que esta, a su vez, complica el acceso a servicios básicos de salud o protección. Muchas dinámicas similares dificultan la tarea de identificar con **quién** trabajar, por ejemplo, como es el caso de la necesidad de diferenciar grados de vulnerabilidad entre la población migrante y la local y, en consecuencia, diseñar programas con un impacto óptimo. Para superar estos obstáculos, MSF se ha dotado de algunos criterios básicos:

- **Vulnerabilidad acumulada.** Al tratarse de poblaciones en movimiento, estas se enfrentan a diferentes situaciones que van aumentando gradualmente su exposición a ataques y agresiones. Así sucede en Yemen, con poblaciones que huyen de la violencia en sus lugares de origen —por ejemplo, Somalia— y que la siguen sufriendo durante el viaje —tanto al recorrer Somalia como en el intento de cruzar el golfo de Adén—.[2] Aun siendo la más grave, esta exposición no se relaciona únicamente con la integridad física de las personas: la vulnerabilidad no solo aumenta progresivamente en cada etapa del viaje, sino que afecta a otros ámbitos. Por ejemplo, son comunes las restricciones al acceso a los servicios básicos —de salud y

1 VERDÚ, A., «Poblaciones en movimiento: un desafío humanitario», en: IECAH-MSF, *La ayuda humanitaria en 2008-2009: la ayuda resiste a la crisis. Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria*, Madrid, 2009.

2 MSF, *Sin otra opción: refugiados, solicitantes de asilo y migrantes somalíes y etíopes que cruzan el golfo de Adén hacia Yemen*, Barcelona, 2008. Disponible en: (http://www.msf.es/sites/default/files/publicacion/InformeYemen08_CAST.pdf).

otros— en los países donde permanecen forzosamente bloqueados durante meses o años, como es el caso de Marruecos: debido a su «irregularidad», la necesaria clandestinidad dificulta enormemente una atención adecuada a los inmigrantes subsaharianos. La llegada a países de destino no supone una garantía para la mejora de estas condiciones; el emplazamiento en centros de detención en países como Grecia o Italia es solo una muestra de lo que actualmente sucede en el espacio europeo.

- **Abandono y marginalización deliberados.** Estas poblaciones sufren las consecuencias de políticas y/o prácticas que amenazan su vida y su integridad física y mental. Tales son las razones que fuerzan a estas personas a escapar de sus países de origen; así lo demuestran casos extremos como los de Somalia o República Democrática del Congo, pero también contextos en los que la causa principal de huida no son los conflictos armados —como sucede en Etiopía—. El abandono y la marginalización de estas poblaciones se produce en dos momentos clave: durante el viaje —como describíamos anteriormente— y en el tránsito, cada vez más convertido en situaciones indefinidas de bloqueo en las que no se puede volver a los países de origen pero tampoco continuar a los de destino. Marruecos sirve nuevamente de ejemplo, con el agravante de que esta situación se ve influenciada por la aplicación de las políticas y prácticas de la Unión Europea (UE) en materia migratoria.
- **Falta de capacidad y/o de voluntad política para responder**. En el plano operacional, observamos una respuesta limitada y *ad hoc* de ONG internacionales y nacionales, en ocasiones calibrada en función de criterios que no parecen responder a una evaluación estricta e independiente de las necesidades existentes sobre el terreno. Es sin embargo en el marco de la protección donde MSF está encontrando auténticos vacíos en la respuesta. Partiendo de la base de que ninguna organización tiene el mandato específico de proteger y atender las necesidades de los migrantes —siendo los Estados sus principales garantes—, llama la atención el escaso papel desempeñado por aquellas que han desarrollado cierta especialización en la materia. Mientras que la falta de capacidad de otros actores para abordar las consecuencias médicas y humanitarias es un criterio fundamental que MSF considera para decidir su intervención, es precisamente en el plano de la protección —en el que MSF no tiene un mandato establecido— donde trata de incidir a través de la exigencia de responsabilidades, tanto a nivel estatal como mediante las acciones de *lobby* y articulación con las organizaciones que trabajan en estas áreas. El caso paradigmático es el de las víctimas de redes de trata y tráfico de personas, a las que solo ahora MSF empieza a acceder de forma regular debido a los desafíos y problemas inherentes a esta problemática.

## 3 ¿Qué respuesta da MSF?

Una vez identificada la población más vulnerable entre los migrantes, la respuesta de MSF no dista demasiado de lo que hacemos en otros ámbitos de trabajo. Se cubren las **necesidades médicas** vitales y de emergencia —cirugía, desnutrición, servicios de urgencia, etc.—, y se presta especial atención a las víctimas de violencia —con énfasis en las víctimas de violencia sexual—. Enfermedades infecciosas —VIH/sida, tuberculosis, malaria, etc.— y salud mental son asimismo componentes esenciales de la respuesta, junto con los servicios preventivos y curativos de salud sexual y reproductiva o materno-infantil, por poner algunos ejemplos. Las distribuciones de artículos de primera necesidad y las actividades de higiene, agua y saneamiento, cobijo y rehabilitación de estructuras complementan la acción en casos excepcionales.

Como mencionábamos en la introducción, los **desafíos operacionales** que este tipo de intervenciones plantean cuestionan nuestro modo tradicional de funcionamiento. Así, el sistema de referencias a estructuras de salud públicas se complica si tenemos en cuenta que la persona puede ser inmediatamente detenida debido a su condición de «ilegal»; lo mismo ocurre con la implementación de programas de salud sexual y reproductiva, que resulta particularmente compleja en entornos como estos, en los que la mujer es objeto de control por bandas criminales vinculadas a redes de trata y tráfico de personas. En estos momentos, y poco a poco, los equipos de MSF en el terreno van aprendiendo a solventar este tipo de obstáculos con resultados esperanzadores, pero aún limitados en su impacto.

Un componente fundamental de nuestra intervención son las **acciones de *advocacy*.** Con el objetivo principal de mejorar las condiciones médico-humanitarias de las poblaciones con las que MSF trabaja, se incluyen sistemáticamente tres objetivos transversales:

primero, sensibilizar sobre determinadas situaciones —por ejemplo, dando testimonio sobre la violencia sexual en Rabat y Casablanca—, insistiendo en aquellas especialmente olvidadas —como fue el caso de refugiados somalíes y etíopes en Yemen—; segundo, mejorar la respuesta operacional a través de acciones dirigidas de *lobby* —por ejemplo, presionando a las autoridades griegas para la mejora de las condiciones de vida y atención médica en los centros de detención—; y tercero, contribuir a realizar cambios en las políticas diseñadas en relación al fenómeno migratorio —por ejemplo, confrontando públicamente el «éxito» de las medidas adoptadas para el control fronterizo del flujo migratorio.

Tal y como sucede con el plano operacional, el trabajo de *advocacy* no está exento de dilemas y desafíos. A modo de ejemplo, los objetivos y acciones relativos a los centros de detención deben ser muy claros: lo queramos o no, estos son la parte más visible de políticas de Estado —en países en teoría democráticos— que en sí mismas no podemos cuestionar en tanto que organización humanitaria. No obstante, ello no impide emprender acciones de *lobby* orientadas a mejorar las condiciones de vida de los migrantes y solicitantes de asilo detenidos, tal y como se hizo en Grecia o Italia.[3] El objetivo de contribuir a lograr cambios en determinadas políticas puede ser el más controvertido; partiendo de la base de que MSF no aboga por cambios globales, existe todavía un amplio margen en cuanto a su capacidad de influencia. De hecho, MSF considera imperativo hacerlo en aquellas en las que existe una relación causal entre su aplicación y la agravación de la vulnerabilidad de las poblaciones a las que asistimos. A modo de ejemplo, el informe *Violencia Sexual y Migración: la realidad oculta de las mujeres subsaharianas atrapadas en Marruecos de camino a Europa*, presentado por MSF en marzo de 2010, constataba lo siguiente:

«De la misma manera que el Gobierno de Marruecos debe dar una respuesta integral a las mujeres subsaharianas víctimas de violencia sexual que se encuentran en su territorio, también los países de la Unión Europea deben asumir la responsabilidad de las graves consecuencias que tienen sus políticas de migración y asilo, cada vez más restrictivas, sobre el aumento de la violencia en general y sobre la salud y la dignidad de los migrantes, en especial los más vulnerables, como las mujeres y las niñas».[4]



## ¿Dónde y cuándo intervenir?

MSF posee el valor añadido de estar presente tanto en los lugares de origen como en los de tránsito y destino. Muy pocas organizaciones cuentan con la oportunidad de responder, documentar y testimoniar desde una perspectiva global como esta y, de hecho, ha sido una de las razones que han llevado a la organización a abordar las consecuencias del fenómeno migratorio en todas sus fases.

Si bien MSF está presente en los principales **países de origen**, es **durante el viaje** cuando se produce el momento más delicado desde el punto de vista de la vulnerabilidad de estas poblaciones. El espacio de intervención es lógicamente difícil, pero las estrategias diseñadas pueden dar una oportunidad para conseguir un impacto importante. La **llegada** de estas poblaciones es otro momento y espacio de oportunidad y las condiciones en que esta se produzca determinarán la respuesta de MSF, que puede variar desde una aproximación más reactiva —como la asistencia directa en la playa a los supervivientes del viaje a través del golfo de Adén entre Somalia y Yemen— a intervenciones más integrales —por ejemplo, acciones de acompañamiento a los servicios públicos de salud en Marruecos—.

La distinción entre **entornos rurales y urbanos** es muy importante. El fenómeno migratorio está íntimamente vinculado al proceso de crecimiento demográfico y de urbanización que el mundo está experimentando. Cada vez más, los migrantes buscan las «ventajas» ofrecidas por las ciudades, muchas veces sin tener en cuenta los riesgos que a su vez entrañan —por ejemplo, la proliferación de bandas criminales urbanas o la mayor presión policial existente—. Una categoría especial de intervención en esta

3 MSF, *Migrants in detention: Lives on hold*, Atenas, 2010. Disponible en: (http://www.msf.es/sites/default/files/adjuntos/Migrants_in_detention.pdf).

4 MSF, *Violencia sexual y migración. La realidad oculta de las mujeres subsaharianas atrapadas en Marruecos de camino a Europa*, Barcelona, 2010. Disponible en: (http://www.msf.es/sites/default/files/adjuntos/BP%20ViolenciaSexual-Marruecos%20ESP.pdf).

línea corresponde a los **centros de detención,** cuyo número ha aumentado considerablemente en los países occidentales como consecuencia de la introducción de políticas de control del flujo migratorio.[5] Siendo una categoría específica de prisiones, estos centros se ven cada vez más nutridos de migrantes indocumentados considerados «ilegales» por las autoridades de nuestros países. MSF ha constatado un evidente deterioro en la provisión de servicios mínimos médicos, humanitarios, legales y administrativos, sobre los que ha trabajado en varios proyectos. Es interesante ver cómo la proliferación de este tipo de centros ha dejado de ser exclusiva de los países occidentales, para darse también en los colindantes con la Unión Europea o Estados Unidos, en el marco de una política de externalización de fronteras que pone la carga del control del flujo migratorio sobre estos últimos países.

Finalmente, MSF trabaja también en los denominados **centros de tránsito.** Se trata de establecimientos temporales situados en puntos de llegada masiva de migrantes, solicitantes de asilo y refugiados, por los que estos pasan antes de ser realojados en campos de refugiados, continuar su trayecto o, en muchos casos, ser repatriados de manera forzosa. Por sus propias características, los servicios aportados en estos centros son enormemente precarios, incluso en comparación con los ofrecidos en campos de refugiados, agravando una vez más la vulnerabilidad de estas poblaciones y abriendo un necesario espacio de intervención. Los centros de tránsito en Yemen, Etiopía o Kenia así lo confirman.

## 5 ¿Cómo intervenir?

Ante la cantidad de desafíos mencionados y la magnitud de los factores de vulnerabilidad a los que se exponen estas poblaciones, MSF se ve obligada a plantearse fórmulas adaptadas a esta nueva problemática, innovadoras algunas, tradicionales otras.

**Operacionalmente**, MSF está utilizando varias fórmulas. En función de la movilidad de estas poblaciones, las **operaciones transfronterizas** son cada vez más necesarias; la dinámica de este fenómeno desconoce absolutamente las fronteras que vemos en los mapas. Así sucede, por ejemplo, con la población que desde Magnia (Argelia) penetra regularmente en Oujda (Marruecos) para alcanzar España. En esta lógica, la **regionalización** es una medida oportuna en varios ámbitos, desde la comprensión de las dinámicas transfronterizas que se producen, hasta la creación de ejes operacionales regionales que respondan a las necesidades. A modo de ejemplo, la presencia de MSF en la mayor parte de África del Oeste y el Sáhel permite maximizar la respuesta humanitaria a todos los niveles y centralizar capacidades de *advocacy* en las capitales de cada uno de esos países, a su vez apoyadas por las existentes en Europa.

La capacidad de **trabajo en red** es fundamental frente a las necesidades multifactoriales que presentan estas poblaciones; centrarse en el propio rol médico-humanitario no excluye maximizar, mediante acciones de *lobby* y comunicación, la cobertura de servicios que estas personas necesitan. Esto es especialmente importante, como señalábamos al principio, en ámbitos donde MSF no tiene un mandato específico, como en el legal y el de la protección, donde una simple documentación y referencia de casos a otras organizaciones puede suponer un cambio radical en el presente y el futuro de los pacientes. Finalmente, la **estrategia de salida** en este tipo de intervenciones debe estar identificada y definida desde el principio, a partir de un análisis claro de los actores responsables y de las estrategias para influir en su toma de decisiones. Más allá de la respuesta asistencial, la consecución de los objetivos de transformación son los que señalan la finalización de las intervenciones de MSF. El reciente cierre del proyecto en Rabat y Casablanca solo se produjo una vez se confirmaron tanto el acceso a los servicios públicos de salud de la población migrante como la disminución de la violencia ejercida sobre ellos.

Desde un punto de vista **médico**, las estrategias son asimismo necesarias y las aquí mencionadas son el resultado de las lecciones aprendidas en el pasado. La **provisión indirecta de servicios médicos** es una de ellas. Junto a la evidente y necesaria provisión directa por parte de MSF,

5 Junto a la ya mencionada en Grecia, véase la intervención de MSF en Centros de Detención en Malta -(http://www.msf.org/msfinternational/invoke.cfm?objectid =72A73E2D-15C5-F00A-25E412F4C31E1AFD&component=toolkit.article&method=full_html)- e Italia -(http://www.msf.org/msfinternational/invoke.cfm?component=article&objectid=EC18C25B-15C5-F00A-2529E586900F9BFE&method=full_html&mode=view)-.

se han incluido acciones de acompañamiento a los servicios públicos de salud, que siempre deberán guardar un equilibrio entre el logro obtenido —por ejemplo, atención especializada a pesar de una situación de clandestinidad— y sus posibles consecuencias —detención del paciente, creación de actitudes de dependencia, etc.—. El **seguimiento de los pacientes a través de las referencias** es otro ejemplo de que las fronteras muchas veces no existen. Pacientes con tuberculosis o VIH/sida que inician el tratamiento en sus lugares de origen lo ven interrumpido durante el trayecto, y reiniciado o paralizado de nuevo durante los períodos de bloqueo. La realización de **actividades móviles** es otro desafío general que se particulariza en ciertos escenarios de intervención médica vinculados a poblaciones migrantes. Así sucede con la atención a los migrantes centroamericanos que cruzan la frontera sur de México en su camino hacia Estados Unidos, marco en el que convergen la mayoría de los factores de vulnerabilidad mencionados anteriormente.



## 6 Conclusión

La acción humanitaria se sitúa hoy en un entorno dinámico e inestable, caracterizado por los efectos de la globalización económica, el cambio climático, la asociación de agendas de seguridad —en ocasiones nuevas— con las del control de fronteras, el papel preponderante de actores no estatales o el fortalecimiento de antiguos Estados «débiles», la aparición y/o consolidación de flujos transnacionales de narcotráfico y redes de trata y tráfico de personas, o la ampliación del «teatro de operaciones» humanitarias como consecuencia del proceso de urbanización que experimenta el planeta.

Tan solo estamos en el inicio de este desafío propuesto por el fenómeno migratorio al que nos enfrentábamos el año pasado. El marco aquí presentado es tan solo un primer intento de respuesta. La dinámica de MSF en este sentido es incesante: reorientación de proyectos, identificación de nuevos ejes de migración, o la elaboración de herramientas que permitan ajustar nuestras intervenciones y contribuir a mejorar nuestros objetivos de incidencia y transformación. El resultado final debe ser, en cualquier caso, lograr una mejora en la salud física y mental de estas poblaciones, y contribuir a reducir el dramático impacto que la «aventura» en la que se ven obligadas a embarcarse tiene en su dignidad como personas.

No prever el análisis y la respuesta que debemos dar en este ámbito puede llevarnos a una miopía humanitaria que impida responder a una creciente ola de necesidades. Tal vez estemos arriesgando con la apuesta, pero el coste de perderla será siempre muchísimo menor que el de no hacerla.

.Capítulo 10.

# Contextos de violencia. Darfur: estrategias adaptadas para responder a las víctimas de la violencia*

*
Capítulo elaborado por **Sylvain Groulx**,
jefe de Misión en Darfur, y **Marta Cañas**, responsable
de Operaciones en Darfur, Médicos Sin Fronteras.

# 1 Introducción

Por séptimo año consecutivo, y a pesar de estar en el punto de mira de la comunidad internacional, la violencia continuó en Darfur en 2009, una dramática situación, no solo para los millones de desplazados y refugiados ya existentes en esta región del norte de Sudán, sino también para los miles de personas que, lejos de las cámaras, siguieron huyendo de la violencia durante 2009 y 2010.

La crisis de Darfur ha ido desapareciendo poco a poco de los medios internacionales para convertirse en otro complicado y olvidado conflicto africano. Tal y como la mayoría de los conflictos actuales, el enfrentamiento en Darfur ya se ha convertido en uno de esos conflictos de larga duración, luchado por grupos armados irregulares y alimentado por oportunidades económicas y rivalidades étnicas. Los combates armados directos son infrecuentes, pero la violencia continúa afectando a la población en esta región.

# 2 Necesidades humanitarias

La situación humanitaria de la población ha permanecido bastante estable desde los años 2005-2006 y no se ha visto un gran deterioro de la situación nutricional o de salud general.

Se continúan produciendo enfrentamientos esporádicos localizados, que tienen un profundo efecto sobre una población que a menudo ya ha sufrido las consecuencias de la violencia. A pesar de que en general la población civil no está siendo el blanco directo de la violencia, inevitablemente sigue sufriendo las consecuencias de la misma.

Se estima que aproximadamente 2,7 millones de personas permanecen en campos de desplazados y requieren asistencia. Esto representa un 20 % de la población de Darfur, que después de seis años continúa viviendo en campos.

El Programa Mundial de alimentos (PMA) aún suministra comida a tres millones de personas. Desde el año 2008, debido a recortes presupuestarios, las raciones de comida se han limitado al 65 % de lo considerado adecuado —2.156 kilocalorías por persona al día.

Durante el periodo de recogida de la cosecha, cuando la disponibilidad de comida debería ser más alta, casi la mitad de los hogares —45 %— estaban en situación de inseguridad alimentaria.[1] La población todavía depende de la ayuda alimentaria y existe el riesgo permanente de un deterioro en la situación nutricional.

Existe una falta generalizada de servicios disponibles de salud en las zonas rurales, especialmente de servicios de salud secundaria y sistema de referencias.

El índice de mortalidad más elevado está relacionado con la salud reproductiva. Hay una cobertura vacunal baja, especialmente fuera de las grandes ciudades y campos de desplazados, y en esas mismas zonas no existe un sistema epidemiológico de alerta temprana que permita reaccionar de manera adecuada a epidemias u otros riesgos de salud pública.

# 3 Expulsiones

Los días 3 y 4 de marzo de 2009, inmediatamente después de la emisión de una orden de arresto dictada por la Corte Penal Internacional (CPI) contra el presidente de Sudán, Omar al Bashir, fueron expulsadas 13 ONG internacionales y tres nacionales presentes en Darfur y en las zonas de transición. Dos secciones operacionales de MSF estuvieron entre las organizaciones expulsadas.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) y las ONG internacionales alertaron de las catastróficas consecuencias que estas expulsiones tendrían para la población. Sin embargo, la catástrofe humanitaria no fue tal, gracias a las medidas provisionales activadas por el Gobierno sudanés, las agencias de la ONU, la mayor implicación de algunos países del mundo árabe y, en menor medida, por las ONG que quedaron y otras que llegaron. A todo ello se añade el hecho de que los darfuríes son un pueblo con una resiliencia tremenda y un perfil de morbilidad que no es tan severo como en otras zonas del continente.

1 *2008 Darfur Food Security and Livelihoods Assessment (DFSLA)*, conducido por el PMA y la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en colaboración con el Gobierno sudanés.

Los actores de ayuda humanitaria que han permanecido en Darfur están actuando cerca del límite de su capacidad e incluso por encima de él. Desde las expulsiones en marzo de 2009, parte de esta capacidad se ha perdido, así como parte de la experiencia y especialización, de la calidad de la asistencia y de la reactividad para cubrir las necesidades básicas de la población.

Tras las expulsiones, MSF ha realizado numerosas evaluaciones en la región. Aunque no puede hablarse de una crisis humanitaria aguda, la situación es más precaria en zonas rurales y/o periféricas que en zonas urbanas o en los campos de desplazados. La inseguridad —asociada al conflicto o no— aísla estas zonas del apoyo externo. Asimismo, tal y como mencionábamos anteriormente, la combinación de inseguridad alimentaria (cosechas deficientes —y programas nutricionales poco efectivos puede provocar un —preocupante deterioro de la situación nutricional. También resulta inquietante el hecho de que las ONG internacionales presentes en la actualidad hayan llegado al máximo de sus capacidades con pocos niveles de supervisión y, lo que es aún más importante, sin agencias de salud especializadas ni capacidad local de responder adecuadamente a potenciales emergencias.

## 4 La inseguridad, el mayor obstáculo

Para los trabajadores humanitarios en el terreno, el entorno de seguridad es muy preocupante. Los secuestros de cooperantes internacionales se han convertido en algo habitual. Afortunadamente, al final la mayoría son puestos en libertad sin haber sufrido daño alguno.

MSF sufrió dos secuestros en poco tiempo. El primero se produjo en marzo de 2009 y se resolvió al cabo de tres días; en el segundo caso, en agosto del mismo año, el secuestro tuvo lugar en la frontera con el Chad, produciéndose la liberación 27 días más tarde en la región de Darfur. Ambos incidentes paralizaron las operaciones de MSF durante un tiempo.

La ola permanente de secuestros ha cambiado drásticamente el entorno de seguridad y ha tenido un profundo impacto en los movimientos y, por consiguiente, en la operacionalidad de las organizaciones internacionales.

La gestión de la seguridad no es el objeto de este documento y por lo tanto no nos extenderemos en este tema. Sin embargo, es importante mencionar que, para llevar a cabo una acción humanitaria relevante en Darfur, es necesario un análisis y una gestión muy rigurosos y en profundidad de la seguridad. El modelo operacional debe incluir expertos en seguridad que permitan generar espacios de actuación. Es muy importante buscar ventanas de oportunidad para moverse e intervenir después de las emergencias. Para ello se necesita un análisis muy matizado y profundo —micro— de cada zona, que vaya acompañado o completado con un análisis a nivel nacional y geopolítico. Aunque compleja, esta es la mejor forma de encontrar espacios de acción.

## 5 Modelo operacional

La relevancia y pertinencia de intervenir en este contexto es muy clara. Sin embargo, son cada vez mayores las limitaciones a la hora de llevar a cabo una acción humanitaria independiente y con unas mínimas garantías de seguridad para los equipos, A pesar de los obstáculos mencionados anteriormente, MSF ha seguido perseverando y manteniendo su capacidad de cumplir su misión social para con estas poblaciones que todavía son víctimas del conflicto.

El modelo de intervención se ha ido adaptando a la evolución del contexto, modificando así tanto el contenido de los programas como la estructura de los equipos, y desarrollando herramientas y metodologías innovadoras para superar las limitaciones y conseguir llevar la asistencia a las víctimas.

En la actualidad, MSF España tiene tres proyectos regulares en Darfur Norte —Shangil Tobaya, Tawila y Dar Zaghawa— y una gran capacidad de respuesta a emergencias. A continuación, abordaremos algunos de los principales pilares de la estrategia operacional que pretenden asegurar el mayor impacto posible al tiempo que se minimizan los riesgos.

## 6 Contenido de los programas (respuesta operacional)

- **Respuesta a emergencias**: es el pilar fundamental de la intervención de MSF en Darfur. Al presentar la región una capacidad reducida de respuesta a emergencias, se hizo necesario que MSF incrementara la suya, ampliando el espectro de componentes asistenciales incluidos en esas intervenciones. Para ello, hemos dispuesto por adelantado *stock* médico y logístico en lugares donde la probabilidad de llevar a cabo una acción de emergencia es alta.
- **Paquetes integrales de asistencia**: la violencia afecta a los seres humanos de manera multidimensional. En la mayoría de las zonas de la región, la presencia de ONG internacionales es limitada por las razones mencionadas anteriormente. A su vez, en muchas ocasiones, el sistema de *clusters* y mecanismos de coordinación están reduciendo la reactividad de la respuesta humanitaria. Uno de los valores añadido de una organización humanitaria en estas circunstancias es desarrollar una respuesta flexible y dinámica que vaya más allá de la pura acción médica. Los programas pretenden disminuir el sufrimiento de las víctimas de una manera integral: cirugía, violencia sexual, salud mental, asistencia médica global, distribución de bienes no alimentarios, abrigo, provisión de agua, saneamiento básico y comida. Este tipo de paquete se implementa hasta que otras organizaciones nacionales o internacionales asumen algunos de esos componentes.
- **Cobertura ampliada**: la población, desplazada y no desplazada, se encuentra dispersa a lo largo de amplias regiones rurales afectadas por lo que se califica como *conflicto de baja intensidad*. En este tipo de conflictos, de larga duración, una vez la fase de emergencia que afecta a una población concreta se acaba, las poblaciones desplazadas y las residentes tienen necesidades y vulnerabilidades muy similares. La baja intensidad del conflicto permite un enfoque que combine la respuesta a emergencia con el desarrollo de programas regulares de asistencia médica. Esto aumenta el impacto de la intervención y aborda las consecuencias indirectas del conflicto. Al extender las intervenciones fuera de los campos de desplazados e incluir a las poblaciones residentes de esas zonas, se previenen desigualdades.
- **Alto nivel de resolución**: los programas se concentran, además de en las consecuencias directas del conflicto, en la salud general de la población, con especial énfasis en mujeres y niños, a través de la provisión de servicios de salud primaria y secundaria, incluyendo salud mental y programa nutricional. Es importante aportar valor añadido sobre aquello que ya se ofrece por parte del Ministerio de Salud u otros actores, si es que existen. Otro de los valores añadidos de una organización médico-humanitaria en este contexto es la provisión de servicios de salud secundaria y de cuidados médicos especializados. El apoyo y mejora de los programas existentes, en su mayoría de salud primaria, son importantes, pero, debido a la dificultad e inseguridad de transferir a pacientes, lo es aún más el aumentar ese nivel de resolución.

## 7 Estructura del equipo

La estructura idónea para llevar a cabo el tipo de intervención que acabamos de describir debería consistir en equipos de personal internacional y sudanés trabajando en diferentes proyectos en zonas rurales donde hubiera desplazados, con una capacidad de respuesta a emergencias para reaccionar a las alertas. Sin embargo, debido al alto riesgo de secuestro, no permitimos que el personal expatriado pase la noche en ciertas zonas rurales del norte de Darfur. Ello nos llevó al siguiente planteamiento:

- Cambio en el modelo operacional hasta que el riesgo de secuestro se reduzca hasta un nivel valorado como aceptable.
- Creación de un equipo multidisciplinario formado por personal internacional y nacional altamente cualificado basado en la capital del norte de Darfur (El Fashir). Este equipo itinerante pasó a conocerse como el *North Darfur Field Team* (NDFT, Equipo de Terreno del Norte de Darfur); actualmente realiza la respuesta a emergencias y supervisa las actividades de los tres proyectos de MSF en la zona: Shangil Tobaya, Tawila y Dar Zaghawa.
- Este equipo incluye un equipo sudanés de dilatada experiencia, preparado para llevar a cabo la respuesta a emergencias en las zonas donde no se permite o no evaluamos adecuadamente la presencia de personal internacional.
- En cada una de las bases de los proyectos existe un equipo sudanés que lleva a cabo las actividades diarias —centros de salud con atención primaria y secundaria, trabajo comunitario, monitorización de la situación

humanitaria—. El equipo de NDFT tiene un rol de supervisión sobre los tres proyectos y, a pesar de que su presencia en el terreno es bastante alta —un par de veces por semana—, ha sido necesario desarrollar un elevado grado de autonomía a nivel de terreno, asignando los perfiles más cualificados posibles para poder garantizar un alto nivel de calidad. La estructura de los equipos en el terreno debe reproducir aquella de un equipo de coordinación que permita establecer claras líneas de apoyo y supervisión a distancia.

- Apostamos por una estrategia de *overstaff*, que permite responder a las necesidades de emergencia sin reducir la calidad de los servicios de los programas regulares. Así, cuando hay una emergencia, al margen del NDFT podemos contar con los recursos humanos adicionales que tenemos desplegados en los diferentes proyectos.
- Otra estrategia adoptada es la que denominados *dobletes*: es muy importante que todos los coordinadores tengan un homólogo sudanés. Hemos reclutado posiciones de adjuntos para todos los puestos de coordinación, lo que ha dado una mayor capacidad global al equipo.

## 8 Iniciativas de recursos humanos

Para poder mantener este nivel de flexibilidad, eficiencia y eficacia, hemos puesto en marcha algunas iniciativas en términos de recursos humanos:

- La inversión en formación del equipo sudanés es una de las claves del éxito de este modelo. Se han desarrollado planes de desarrollo de la carrera profesional para el personal clave, lo que ha llevado a un alto nivel de autonomía, una mejora en la capacidad y una reducción en el riesgo.
- Se han llevado a cabo formaciones en gestión de proyecto, respuesta a emergencias, gestión de la seguridad, seguimiento epidemiológico, cirugía, aprovisionamiento, etc.
- Para aquellos lugares donde la presencia del equipo internacional no está permitida y por tanto no puede asumir la formación del personal médico, se ha trasladado a este personal para hacer residencias en los hospitales de El Fashir. Esto ha tenido un impacto muy alto, especialmente en el ámbito de la cirugía general y obstétrica.
- Otra de las herramientas que utilizamos para hacer formación es el intercambio de personal entre proyectos, para ganar conocimiento en los componentes que están más avanzados en cada una de las intervenciones.
- La participación del equipo sudanés no solo en la gestión diaria sino también en los procesos estratégicos es otra de las claves de la misión. Esto permite mantener una visión operacional, una red de trabajo, una representación y una coherencia estratégica e histórica a lo largo del tiempo.

## 9 Matices culturales

El aspecto cultural desempeña un papel muy importante en el modelo utilizado:

- La estructura de los equipos refleja, en la medida de lo posible, la estructura social de la población donde se interviene. Para puestos muy técnicos y/o especializados, se escoge a los mejores candidatos. Sin embargo, para el resto de los puestos, se realizan esfuerzos para reflejar a todas las tribus de la zona.
- En Darfur se debe prestar especial atención a las tribus árabes, que a menudo están al margen de la ayuda humanitaria y de los beneficios que la presencia de las ONG ofrecen en materia de posibilidades laborales.
- Las redes de trabajadores comunitarios incluyen trabajadores representativos de la estructura social de la población diana, y prestan también atención al género, integrando por tanto a la vez hombres y mujeres.
- Hay una diversidad cultural muy grande en algunos de los campos de desplazados. La presencia de traductores de todos los idiomas presentes en una zona determinada aumenta la utilización de los servicios.

## 10

**Enfoques alternativos**

Debido a las dificultades de acceso, no solo no es posible intervenir con el tipo de estructura de equipo deseado, sino que en numerosas ocasiones no se puede llevar a cabo el tipo de intervención buscada. Para reducir el impacto negativo de las limitaciones de acceso, deben desarrollarse constantemente modelos de asistencia alternativos que permitan maximizar el impacto a pesar de lo limitado de la presencia:

- **Sistemas de apoyo a larga distancia (control remoto)**: debido a la dificultad que supone mantener una presencia permanente del personal de mayor conocimiento, el equipo basado en El Fashir apoya al personal en los terrenos a través de mecanismos establecidos de apoyo a larga distancia.
- **Simplificación de protocolos**: hemos desarrollado paquetes de asistencia médica de urgencia simplificados, que pueden ser llevados a cabo por trabajadores sudaneses con competencias médicas muy básicas. La utilización de estos protocolos no es ideal, pero es útil en aquellas ocasiones en las que los equipos preparados para llevar a cabo determinadas intervenciones médicas y humanitarias no tienen acceso a la zona o bien no tienen los medios e infraestructura mínimos para la utilización de los protocolos estándar. Estos paquetes son de cirugía, salud mental y violencia sexual.
- **Desarrollo de redes de trabajadores comunitarios con unos términos de referencia ampliados**: en aquellas zonas donde la presencia permanente de un equipo no está permitida o no se evalúa como segura, el desarrollo de una amplia red de trabajadores comunitarios permite garantizar un mínimo impacto. El desarrollo de esta red nos ha permitido una respuesta rápida a emergencias, así como establecer un sistema de referencias, aumentar el impacto médico a través de la detección de las principales patologías y monitorear la situación médico-humanitaria en las zonas donde no existe acceso para las ONG internacionales.
- **Sistemas de referencia adaptados**: en numerosas ocasiones, una de las grandes dificultades para acceder a una estructura sanitaria es la falta de medios de transporte. Hemos establecido sistemas de referencia vinculados a las redes de trabajadores comunitarios desde los pueblos hasta las estructuras sanitarias más cercanas. Estos sistemas están adaptados a los medios locales de transporte y se pagan en destino: burro, camello, caballo, carro, bicicleta, moto, etc.
- **Enfoques verticales**: desarrollo de enfoques verticales en aquellos lugares o épocas en los que la posibilidad de acceder a una zona es muy pequeña y la prevalencia de una patología concreta o su potencial son muy altos. En estos casos, concentramos nuestros esfuerzos en la formación y apoyo en insumos sobre esa patología concreta con un enfoque vertical —un ejemplo sería la desnutrición—. Si la formación no se puede realizar en el lugar donde se lleva a cabo la asistencia, se traslada al personal a El Fashir para que asista a formaciones específicas o seminarios.
- **Telemedicina**: para aquellos lugares dónde el NDFT tiene una presencia muy esporádica, estamos actualmente barajando la posibilidad de utilizar la telemedicina como herramienta de apoyo a los equipos que están basados en el terreno.

## 11

**Posicionamiento institucional**

El acceso depende enormemente de la situación de seguridad, pero en este contexto es sumamente importante mantener una relación sólida con las autoridades locales y actores clave de todas las partes en conflicto para conseguir acceder a la población.

En un contexto altamente politizado como el de Darfur, es fundamental ser percibido como un actor independiente y neutral. Todos los esfuerzos por reforzar este componente de la identidad humanitaria son pocos.

La coherencia en la acción y el discurso humanitario es crítica. Hablamos de llevar a cabo una acción humanitaria que efectivamente sea independiente, neutral e imparcial. Constantemente analizamos nuestra acción para garantizar su coherencia.

Por otro lado, estamos concentrando muchos esfuerzos en mejorar el posicionamiento de la organización dentro de la sociedad sudanesa. Esto supone una alta carga de trabajo en representación y construcción de redes. Para ello, hemos incluido dentro de nuestro modelo operacional un equipo de representación que se encarga de las funciones de representación constante y afinada con la sociedad sudanesa, abarcando a todo tipo de actores y con un especial énfasis en la comunidad médica.

En esta misma línea, hemos incorporado dentro del modelo un responsable de comunicación para los medios sudaneses. La idea principal es dar a conocer a la organización por su acción médica, explicando nuestra labor dentro de Sudán y en otros países de interés para los sudaneses.

## 12
### Conclusión

A pesar de las dificultades para operar en un entorno con altos niveles de inseguridad como el de Darfur, es posible encontrar fórmulas alternativas y modelos operacionales que permitan tener un impacto en la población. Aunque, debido a las limitaciones, a menudo ese impacto no sea todo lo satisfactorio que cabría esperar, toda acción que contribuya a mejorar la situación general y a disminuir el sufrimiento de esta población merece la pena.

.Capítulo 11.

# Personas olvidadas con enfermedades tropicales olvidadas: el papel del testimonio y el *lobby* cuando los médicos carecen de herramientas para hacer su trabajo*

*
Capítulo elaborado por **Gemma Ortiz Genovese**, Responsable de Testimonio para Enfermedades Olvidadas, Médicos Sin Fronteras.

# 1

## Introducción

Sorprendentemente, los médicos pueden ir más allá de las fronteras para llegar a sus pacientes, pero una vez allí no siempre pueden hacer su trabajo, debido a la falta de herramientas. Este es hoy el reto para MSF y otros actores del mundo de la salud: hacer visible lo invisible y estimular el interés en invertir en una investigación y desarrollo (I+D) que se base en las necesidades de la población, y no en los márgenes de beneficio y el potencial de mercado. Las «x» personas que mueren de kala azar cada año, o las «x» que lo hacen de enfermedad del sueño, no son precisamente las ´x´ que más interesan a los accionistas. Además, no son solo los laboratorios, los institutos de investigación y las compañías farmacéuticas quienes tienen mucho de lo que responder: también los actores del mundo de la salud y los Gobiernos de todo el mundo.

Mecanismos e influencias diversas e inconcebibles alimentan el ciclo del olvido para muchos millones de personas pobres. Empecemos por los sospechosos habituales: las compañías farmacéuticas. El precio de los productos ha constituido con frecuencia una de las mayores barreras al acceso de los pacientes a los medicamentos. Este sigue siendo el caso de muchas enfermedades, pero necesitamos ver más allá del coste de los medicamentos. Tenemos que analizar otros factores que determinan la accesibilidad de una medicación en el país donde se necesita: ¿se ha registrado el producto en ese país? ¿Tiene que registrarse? ¿Está incluido el medicamento en los protocolos de tratamiento nacionales e internacionales? ¿Qué más puede hacer la compañía farmacéutica en cuestión para facilitar su uso y acceso? ¿Tiene la compañía farmacéutica o el laboratorio capacidad suficiente para producir la cantidad adecuada de pruebas diagnósticas, reactivos, medicamentos, etc.? ¿Dispone de la información adecuada para calcular la posible demanda? ¿Son los médicos conscientes de la disponibilidad del tratamiento óptimo? Todas estas preguntas son pertinentes cuando existen las pruebas diagnósticas y los medicamentos.

Respecto a las enfermedades tropicales olvidadas, las herramientas diagnósticas y tratamientos disponibles son muy limitados, y lo poco que existe no es lo óptimo. Debe prestarse cierta consideración a la necesidad de más actividades de I+D para garantizar nuevos productos en el futuro, así como a los mecanismos de financiación que se requieren para asegurar que esa I+D dé sus frutos. Como no hay compañías farmacéuticas que inviertan en el *marketing* médico del producto destinado a enfermedades olvidadas, sea antiguo o nuevo, su visibilidad, accesibilidad y aceptación se complican.

En este caso, es importante que organizaciones como MSF, basándose en su experiencia de terreno e investigación operacional, hagan *lobby* para lograr un consenso sobre los protocolos de diagnóstico y tratamiento, y para la inclusión de estos últimos en la política internacional. Una vez logrado este objetivo, se requiere la disponibilidad de recursos financieros y humanos a nivel nacional, así como la mejora del acceso al diagnóstico y tratamiento. Siendo esto un gran reto para muchos países endémicos de enfermedades tropicales olvidadas, deben asignarse fondos de los presupuestos nacionales, así como de financiadores internacionales, Gobiernos y actores de la salud globales. La voluntad política a menudo es fundamental para asegurar el éxito de los programas de control. La coexistencia de todos estos factores nos lleva a una conclusión: es necesaria una estrategia más integral de *lobby* y testimonio.

## 2

### Enfermedades tropicales olvidadas y poblaciones olvidadas

Las enfermedades tropicales olvidadas son las infecciones más frecuentes entre los 2.700 millones de personas que viven con menos de dos dólares al día.[1] Más de 1.000 millones de personas están infectadas con una o más de estas enfermedades en todo el mundo. La Organización Mundial de la Salud (OMS) considera enfermedades tropicales olvidadas a 14 infecciones bacterianas, parasitarias, virales, protozoicas, helmínticas y fungicidas, mientras que para otros organismos científicos esta cifra asciende a 29. Las enfermedades tropicales olvidadas son diversas, pero todas causan graves discapacidades o la muerte y suponen una importante carga económica para los países endémicos. Afectan a personas y comunidades al borde de crisis médico-humanitarias y pueden sumirlas en ellas.

Para MSF, las enfermedades tropicales olvidadas incluyen la **enfermedad de Chagas**, la **tripanosomiasis humana africana (THA)** y la **leishmaniasis visceral (kala azar), con la posibilidad de incluir otras en función de las tendencias ambientales y epidemiológicas.** Los pacientes con enfermedades tropicales olvidadas suelen ser pobres, marginados y olvidados. Estas enfermedades topan con incomprensión, herramientas diagnósticas y tratamientos limitados —debido al precio, la capacidad de producción, los mecanismos de reparto, etc.—, escasas inversiones en I+D para mejorar la situación y una penosa falta de voluntad política —sea cual sea el rincón del planeta en el que nos centremos—. MSF desempeña un papel claro a la hora de responder a las necesidades médicas de los pacientes, y de denunciar el olvido permanente a muchos niveles; también tiene la capacidad de implicarse en investigación operacional que pueda cambiar los actuales protocolos de diagnóstico y tratamiento. Las actividades de *lobby* y testimonio solo han sido posibles gracias a los datos del terreno, la realidad de los pacientes y las frustraciones respecto a las herramientas limitadas de las que los equipos pueden disponer. Los logros alcanzados hasta la fecha a través de nuestras operaciones han demostrado que las intervenciones son técnicamente viables, inmediatas, visiblemente potentes y ampliables cuando la voluntad política y los recursos financieros se centran en reconocer y responder a estas enfermedades.

## 3

### Programas de MSF, retos identificados y actividades de testimonio

MSF ha adquirido el claro compromiso de tratar a aquellos que viven silenciados y sumidos en el olvido, pero donde más puede intentar influir para conseguir cambios —y conseguir que otros asuman sus responsabilidades— es en las enfermedades tropicales olvidadas en las que más ha trabajado. 2009 fue el año de la campaña de lucha contra la enfermedad de Chagas, pero también empezamos a ejercer presión para reducir el precio de la terapia de primera línea para tratar el kala azar en India y trabajamos conjuntamente con varios actores clave para afianzar una nueva opción de tratamiento más segura y más efectiva para los pacientes en el estadio 2 de la THA.

## 4

### Leishmaniasis visceral

**La leishmaniasis visceral (LV)**, también conocida como **kala azar**, es una enfermedad protozoica transmitida por un vector, endémica en 47 países del mundo. La incidencia anual de la enfermedad se estima en 500.000 casos, con un 90 % en India, Bangladesh, Nepal, Sudán y Brasil —y un 60 % en el subcontinente indio solamente—. La muerte puede evitarse administrando a tiempo el debido tratamiento, incluso en las condiciones más rudimentarias.

Desde julio de 2007, en Bihar (India), el proyecto de kala azar ha estado tratando a pacientes con 20mg/kg de Anfotericina B liposomal (AmBisome®) en las estructuras de salud primaria y los campos de tratamiento. Desde que comenzó el proyecto hasta el 31 de diciembre de 2009, recibieron tratamiento 5.687 pacientes. El proyecto está demostrando la eficacia de un protocolo de tratamiento con AmBisome® como terapia de primera línea para la LV para pacientes que viven en entornos de alta prevalencia. La simplificación del tratamiento utiliza una estrategia ambulatoria

[1] HOTEZ PJ, ET AL., *Control of Neglected Tropical Diseases*, N Engl J Med 2007, 357: 1018-27.

que pone el diagnóstico y el tratamiento de la enfermedad a disposición de las personas más vulnerables en India —la población rural de la casta más baja—. Los campos de tratamiento también se han organizado con el principal propósito de sensibilizar a la población, entender mejor la zona y detectar a los pacientes con LV complicada para ser referidos.

A través de esta experiencia en el terreno, MSF ha identificado varias barreras para acceder al diagnóstico y al tratamiento, así como las necesidades existentes en materia de I+D. Los costes actuales de la terapia son demasiado elevados, convirtiéndolos en la principal barrera para los pacientes. Como comentábamos, para el tratamiento de la LV en India, MSF ha estado utilizando Anfotericina de 20mg/kg, a un precio de 20 dólares por vial. En 2009, tras negociaciones, Gilead decidió reducir el precio en un 10 %, hasta los 18 dólares por vial. Este precio sigue siendo demasiado alto para muchos, obviamente para los pacientes pero también para los sistemas de salud de los países afectados. Se prevén ensayos con terapias combinadas, investigación operacional para determinar si es posible reducir la dosis —basándose en estudios de eficacia previos— y una reducción del precio de todo el tratamiento.[2] En general, existe la necesidad de disponer de medicamentos menos tóxicos, que puedan administrarse oralmente, con una dosificación más segura y breve para mujeres en edad reproductiva y durante el embarazo, así como de tratamientos mejores para pacientes VIH-positivos.

Una inmersión mayor en I+D también podría contribuir al desarrollo de una prueba rápida de diagnóstico que pueda utilizarse para diagnosticar las recaídas de la LV y como prueba para determinar la curación. También se requiere una prueba más sensible que la actual prueba rápida de diagnóstico, la rK39.

2 SUNDAR, CHAKRAVARTY, AGARWAL ET AL. *Single-dose Liposomal Amphotericin B for Visceral Leishmaniasis in India*, N Eng J Med, 2010, 362; 6; 504-512.

## 5 Enfermedad del Sueño

**La tripanosomiasis humana africana** (THA o **enfermedad del sueño**) amenaza a aproximadamente 60 millones de personas en 36 países del África subsahariana. La enfermedad se desarrolla en dos estadios y, sin tratamiento, es mortal en el 100 % de los casos.

En 2009, MSF tenía dos proyectos con un componente de THA, en el Sur de Sudán y en República Centroafricana (RCA). En Yambio (Sudán), fueron examinados 12.445 pacientes para detección de la THA, y los 128 que dieron positivo a las pruebas serológicas y parasitológicas recibieron tratamiento. En Batangafo (RCA), 33.757 pacientes fueron sometidos a pruebas de detección activa en 2009, con 465 pacientes tratados. En 2009 también se aprobó la terapia combinada con nifurtimox-eflornitina (NECT, por sus siglas en inglés) para el tratamiento de los pacientes en el estadio 2 de la THA.

La presentación del estudio sobre la NECT, dirigido por la Iniciativa Medicamentos para Enfermedades Olvidadas (DNDi, que se dedica a la I+D de nuevos y mejores tratamientos) con la participación de MSF, Épicentre y la OMS, publicado en *The Lancet*, ha llevado a la inclusión de la NECT en la Lista de Medicamentos Esenciales de la OMS y a la recomendación de su uso como terapia de primera línea para tratar a pacientes en el estadio 2 de la THA.[3] Aunque no se trata de una cura milagrosa, significa que los pacientes ya no tienen que aceptar o tolerar el melarsoprol, un tratamiento muy tóxico y doloroso que anteriormente era la única opción. El gran reto ahora reside en la disponibilidad y accesibilidad de la NECT.

En 2009, MSF asumió el rol de estimular los pedidos, y por tanto la disponibilidad de un kit NECT y su uso en el terreno. La NECT ha sido introducida en el programa de MSF en RCA en 2010 a fin de asegurar que los pacientes en el estadio 2 de la THA la reciban como terapia de primera línea. Y gracias a la labor de *lobby* ante el Ministerio de Salud, el programa nacional de THA ha decidido asumir el papel clave de

3 PRIOTTO G., KASPARIAN S., TORREELE E., KANDE V., *Nifurtimox-eflornithine combination therapy for second-stage African Trypanosoma brucei gambiense trypanosomiasis: a multicentre, randomised, phase III, non-inferiority trial,* The Lancet, julio de 2009.

asegurar la accesibilidad y la disponibilidad de la terapia para todos los pacientes en el estadio 2, un avance que MSF tiene previsto lograr en los programas nacionales de control de la THA de los países en los que la organización esté presente.

Aunque es posible y esencial diagnosticar y tratar a los pacientes con THA con las herramientas actuales, se han identificado varias áreas clave para una mayor inversión de recursos humanos y financieros. Los algoritmos diagnósticos deben simplificarse y se requieren nuevas herramientas diagnósticas. También se necesita de forma apremiante un nuevo bio-marcador que permita diagnosticar y determinar el estadio de la THA en los pacientes afectados mediante el uso de sangre entera o suero, eliminando la necesidad de una punción lumbar. Aunque el desarrollo de la NECT supone un avance enorme, todavía está lejos de ser el tratamiento ideal. Sigue siendo una prioridad encontrar un tratamiento mejor —sin inyecciones— que sea asequible y efectivo para los dos estadios de la enfermedad, y fácil de utilizar en puestos de salud primaria remotos cerca de los pacientes. Se requieren esfuerzos continuados para reforzar los mecanismos de vigilancia y de respuesta necesarios para diagnosticar y tratar la THA en las zonas donde esta constituye una grave amenaza para la salud pública. Esto puede lograrse creando sistemas que sean más reactivos y utilizando sistemas de detección activa y reporte.

## 6
## Enfermedad de Chagas

**La enfermedad de Chagas**, o **tripanosomiasis humana americana**, es la enfermedad parasitaria que más vidas se cobra en las Américas, donde se estima que se dan entre ocho y 15 millones de casos y cerca de 14.000 muertes cada año. Sin diagnóstico ni tratamiento en la fase temprana de la enfermedad, uno de cada cuatro pacientes con Chagas desarrolla algún síntoma potencialmente mortal de la enfermedad. El 30 % desarrollan lesiones cardiacas, digestivas y neurológicas.

MSF ha proporcionado gratuitamente diagnóstico y tratamiento a los pacientes con Chagas desde 1999 en países como Honduras, Nicaragua, Guatemala y Bolivia, país en el que se registra la mayor incidencia de Chagas del mundo.[4] En 2009, MSF realizó exámenes de detección del Chagas a 5.549 pacientes en Bolivia, proporcionando tratamiento a 493 de ellos. Los dos proyectos de la provincia de Cochabamba —uno en Cochabamba ciudad y el otro en Aiquile, en zona rural— integran actividades de detección, diagnóstico y tratamiento del Chagas en el sistema de salud primaria, y trabajan junto al personal del Ministerio de Salud. En Aiquile, MSF utiliza un enfoque de participación comunitaria para llegar a las comunidades de las zonas remotas.

MSF tomó la decisión de capitalizar sus diez años de experiencia y empezar a formular una estrategia que provocara cambios a nivel local, nacional, regional e internacional. Dado el número de cuestiones identificadas, se creyó oportuno situar las actividades de *lobby* y testimonio bajo el paraguas de una campaña. La campaña *Chagas: ha llegado la hora de romper el silencio* se lanzó en julio de 2009 para hacer hincapié en las necesidades de los pacientes que mueren en silencio dentro de sistemas que ni los ven ni los oyen ni les atienden. El principal objetivo de la campaña es cerrar la gran brecha entre el número de personas con Chagas y el número de personas que realmente reciben tratamiento. Esto coincide con la «conmemoración» del centenario del descubrimiento de la enfermedad de Chagas, del *Trypanosoma cruzi* —el parásito que causa la infección y la enfermedad— y de la ruta de transmisión.

A lo largo de 2009, MSF participó en eventos científicos y políticos sobre la enfermedad de Chagas, así como en eventos públicos, una oportunidad para compartir su experiencia y, en especial, los resultados de su trabajo en la integración de la detección, el diagnóstico y el tratamiento del Chagas en la atención primaria de salud, así como en el tratamiento de adultos en Bolivia. Todas estas actividades son muy enérgicas e impactantes: emanan de la experiencia en el terreno y esta es una experiencia que va más allá del tratamiento, con acciones que pretenden cambiar las «normas» que mantienen a los pacientes sumidos en el olvido. Entre otras actividades que se llevaron a cabo, pueden citarse mesas redondas, proyección de películas seguidas de debates, y encuentros clave que reunieron a políticos, científicos,

4 YUN, LIMA, ELLMAN ET AL., *Feasibility, drug safety, and effectiveness of etiological treatment programs for Chagas disease in Honduras, Guatemala and Bolivia: 10 years experience of Médecins Sans Frontières*, 2009, PloS NTD 3; 7; e488; 1-8.

financiadores potenciales y expertos en el campo de la enfermedad de Chagas a fin de definir entre todos nuevos planes de acción. Muchas de estas reuniones se organizaron conjuntamente con DNDi. Cada actividad tenía por objetivo influir en personas clave que trabajan en el campo del Chagas, o identificar personas capaces de cambiar protocolos de tratamiento, incrementar la financiación y los recursos disponibles para el control y la prevención de la enfermedad. Este enfoque en múltiples frentes produjo resultados muy positivos, que tendrán un beneficio directo para las personas infectadas con la enfermedad de Chagas pero que todavía lo desconocen, y para aquellas personas infectadas que todavía no reciben tratamiento.

Entre las razones identificadas que explican por qué los pacientes no se diagnostican ni se tratan a nivel primario de salud, figura la falta de recursos en este nivel de la atención sanitaria, lo que limita los enfoques proactivos e integrados para pruebas rutinarias y diagnósticos de la enfermedad de Chagas. También confluyen una falta de herramientas diagnósticas y tratamientos disponibles, un pobre conocimiento médico sobre los aspectos positivos del tratamiento, una baja demanda de medicamentos por parte de los médicos —por lo tanto, escasez de *stocks*—, baja demanda por parte de los pacientes debido a la falta de sensibilización y una falta de inversión en I+D para nuevas herramientas. Este análisis conduce a la identificación de varios actores clave para el cambio.

Como la evidencia de la eficacia del **tratamiento en adultos** es muy reciente, algunos médicos siguen sin estar convencidos de su viabilidad con los medicamentos existentes, al igual que ocurre con los pacientes en la fase crónica. Los posibles **efectos no deseados** también constituyen un obstáculo. Parte del personal sanitario se muestra reticente a la hora de empezar el tratamiento, por temor a posibles desagradables efectos secundarios. Los programas de tratamiento de MSF, la integración dentro de los sistemas de atención primaria de salud y la formación de personal han demostrado que el tratamiento es posible y seguro en todas las edades siempre que se efectúen chequeos médicos regulares. Esto significa que millones de personas, especialmente en zonas rurales, tienen mayor acceso a tratamiento a través del sistema de atención primaria de salud.

Tras la transferencia tecnológica de Roche, LAFEPE —una farmacéutica estatal brasileña— produce benznidazol, la primera opción de tratamiento para la enfermedad de Chagas en el programa en Bolivia. La producción continuada no parecía estar asegurada, debido a la falta de demanda de benznidazol por parte de los países. Tiene sentido: ¡si no hay demanda, no hay necesidad, y por tanto no hay producción! Sin embargo, esto no es cierto. A los países se les anima a que prevean la demanda y proporcionen datos a la Organización Panamericana de la Salud (OPS), para asegurar una producción de medicamentos a largo plazo. Esto se asocia a la necesidad de una mejor recogida de datos para determinar la prevalencia de Chagas, y por lo tanto la adquisición de tratamientos. Los sistemas de vigilancia y reporte de esta enfermedad son insuficientes, con una importante falta de reporte de nuevos casos de Chagas en regiones endémicas y en las no endémicas. La carga que supone la enfermedad de Chagas está significativamente subestimada en las estadísticas oficiales.

La demanda también tiene que venir de los pacientes y de los grupos de pacientes. En Bolivia, un «**bus del Chagas»**, cargado con material de información, educación y comunicación (IEC), recorrió el país formando a la gente sobre la enfermedad e informando sobre el derecho a diagnóstico y tratamiento. MSF está acabando con el tabú, tratando a pacientes hasta la edad de 60 años, y demostrando a través de la experiencia que esto es posible.

## 6.1 Influencia del Chagas en las políticas y la financiación

La OPS aprobó en octubre de 2009 una importante resolución, «**Eliminación de las enfermedades olvidadas y otras infecciones relacionadas con la pobreza»,** que incluye recomendaciones clave: proporcionar tratamiento etiológico a todos los niños, integrar el diagnóstico del Chagas en el sistema de atención primaria de salud y ofrecer tratamiento a adultos siempre que sea posible. Esto supone un logro enorme para los pacientes con Chagas, puesto que ello influirá en la asignación de recursos —financieros y humanos— por parte de los donantes, la OPS y los Ministerios de Salud de los países endémicos.

Un estudio reciente revela que, en 2007, menos de un 0,5 % —10 millones de dólares— de todos los fondos público-privados invertidos en I+D en todo el mundo se destinaron al Chagas, y más de la mitad de ellos se gastaron en

investigación básica.[5] Más concretamente, los vinculados a programas de diagnóstico y tratamiento fueron insignificantes, tanto a nivel nacional como internacional. Se requieren más fondos públicos sostenidos para programas de tratamiento, así como para investigación y desarrollo. También existe una necesidad apremiante de nuevos tratamientos, incluyendo formulaciones pediátricas de tratamientos actuales y de los medicamentos nuevos más eficaces y seguros.

Se requieren herramientas diagnósticas simples y asequibles para posibilitar el diagnóstico de pacientes en terreno. MSF y DNDi organizaron en octubre de 2009 el taller *Necesidad de Herramientas Diagnósticas y Tratamiento para la Enfermedad de Chagas,* en Uberaba/MG, Brasil.[6] El taller era parte de una serie de eventos que se celebraron durante la XV Reunión de Investigación Aplicada en el campo de la Enfermedad de Chagas y la XXIII Reunión de Investigación Aplicada en el campo de la Leishmaniasis. Este evento reunió a especialistas nacionales e internacionales, representantes de los Ministerios de Salud de Brasil y Argentina, miembros de la OPS, investigadores de Fiocruz, médicos especialistas en Chagas de Brasil, Argentina y España, así como representantes de las dos organizaciones que patrocinaron el taller. Un resultado clave de esta reunión fue el acuerdo al que llegaron tres instituciones para colaborar con MSF en la **validación de una nueva prueba rápida de diagnóstico** que pueda utilizarse en terreno.

La representación en varias plataformas, incluyendo la Plataforma sobre Innovación y Tecnología de la OPS, ha permitido presentar las condiciones de terreno en reuniones técnicas donde se está discutiendo acerca de las necesidades. Esto llevó a la creación del grupo de trabajo «Innovación Tecnológica para Combatir la Enfermedad de Chagas», con el propósito de reunir a la industria farmacéutica de las Américas y lograr que esta trabaje para responder a las necesidades tecnológicas (herramienta diagnóstica) identificadas en el terreno para la enfermedad de Chagas. Entre otros proyectos, se impulsará una nueva prueba de curación, muy necesaria para confirmar el éxito del tratamiento en los pacientes y esencial a la hora de medir la eficacia de los nuevos medicamentos.

## 7 Conclusión

En lo que se refiere a sus operaciones, MSF ha priorizado a pacientes con enfermedades tropicales olvidadas. Esto ha generado una dilatada experiencia en detección, diagnóstico y tratamiento de pacientes en programas en contextos concretos, así como en el desarrollo de modelos innovadores de prestación de asistencia. También ha suscitado una mayor sensibilización acerca de las limitaciones de las herramientas disponibles para diagnosticar y tratar a pacientes, y de la falta de interés y apoyo político y de financiación internacional para los programas de control y para las iniciativas de I+D. En 2009, se tomó la decisión de utilizar toda esta experiencia y los datos recogidos en investigaciones operacionales, analizar las necesidades identificadas y trabajar con herramientas de *lobby* y de testimonio para provocar cambios.

Existe la necesidad de seguir optimizando nuestra experiencia de terreno, datos e investigación operacional, para seguir haciendo ruido y decir bien alto que las herramientas que tenemos no son aceptables. Ya no basta con conformarse y limitarse a tratar a los pacientes con las herramientas actuales. Todos los actores del mundo de la salud que intentan diagnosticar y tratar a pacientes con enfermedades tropicales olvidadas tienen la responsabilidad de denunciar públicamente y presionar a los muchos actores que podrían cambiar el panorama del futuro. Tenemos que enfrentarnos a grandes retos si queremos provocar cambios en las políticas actuales y conseguir que estas se implementen, y un buen día MSF ya no tenga papel alguno que desempeñar en este ámbito.

5 MORAN, GUZMAN, JAVIER ET AL., *Neglected Disease Research and Development: How Much are We Really Spending?*, G-FINDER, 2008.

6 HOTEZ, PÉCOUL, *«Manifesto» for Advancing the Control and Elimination of Neglected Tropical Diseases*, PLoS Mayo de 2010, volumen 4, número 5.

# .Anexos.

# Anexo 1

## Cronología de acontecimientos internacionales 2009*

Para facilitar la ubicación de muchos de los acontecimientos a los que hace referencia el informe y, por tanto, su comprensión, incluimos esta cronología de los más relevantes del año 2009. Hacemos especial hincapié en aquellos con repercusión directa sobre la acción humanitaria, pero citamos también otros que, de modo colateral, guardan relación con ella.[1]

Dentro de cada mes, los acontecimientos están ordenados de acuerdo al siguiente criterio:

**1** Conflictos armados
**2** Atentados
**3** Refugiados, desplazados e inmigración
**4** Violaciones de derechos humanos
**5** Desastres naturales y accidentes
**6** Protestas, manifestaciones, etc.
**7** Otros (informes, datos, estadísticas, etc.)
**8** Guerra en Iraq
**9** Conflicto palestino-israelí
**10** Guerra internacional en Afganistán

* Anexo elaborado por **Isabel Lorenzo Díaz**, colaboradora del IECAH.

1 Para la elaboración de esta cronología se han utilizado, entre otras, las siguientes fuentes:
DEVELOPMENT INITIATIVES, *GHA Report 2010*, Wells: Development Initiatives, 2010, (http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2010/07/GHA_Report8.pdf).
ECHO, *Annual Report 2009*, Bruselas: ECHO, 2010, (http://ec.europa.eu/echo/files/media/publications/annual_report/annual_report_2009_en.pdf ).
ESCOLA DE CULTURA DE PAU (ECP), *Alerta 2010! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Bellaterra: Icaria Editorial, 2009, (http://escolapau.uab.cat/img/programas/alerta/alerta/alerta10e.pdf)

# 2009

## Enero

**1**

Día 22 **Al-Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI) secuestra a un turista británico en Níger.** AQMI pedirá a Londres la excarcelación de un clérigo jordano. Tras la negativa, el rehén será ejecutado en mayo.

En este mismo mes **Aumento del conflicto en Sada (Yemen).** Como consecuencia de éste, los desplazados internos y otros afectados por el conflicto necesitan asistencia. Se trata del aumento de la tensión más grave desde que comenzó el conflicto en 2004.

**3**

Día 15 **En Mindanao (Filipinas), tres trabajadores del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) son capturados por el grupo Abu Sayyaf.** Las Fuerzas Armadas desplegarán durante la primera mitad del año operaciones militares mediante las que liberar a estos rehenes, lo cual llevará a un aumento de los enfrentamientos. A lo largo de éstos, morirán más de cien personas y 10.000 deberán desplazarse.

En este mismo mes **En Pakistán, se intensifica el conflicto entre el Ejército pakistaní y varios grupos militantes en la Provincia Fronteriza del Noroeste (NWFP, por sus siglas en inglés) y en las Áreas Tribales bajo Administración Federal (FATA).** Habrá 168.000 desplazados internos.

En este mismo mes **Todavía hay 125.000 refugiados en Tanzania, principalmente burundeses y congoleses.** La repatriación será lenta, y a finales de año todavía habrá 100.000 refugiados en dos campos, con necesidades de agua, comida, cobijo, protección y cuidados médicos. Muchos de los que huyeron a Tanzania en 1972 se encuentran en proceso de naturalización, y los 30.000 que solicitaron volver a Burundi han sido repatriados.

**4**

Día 26 **Comienza el juicio de la Corte Penal Internacional (CPI) a Thomas Lubanga, líder de la Unión de Patriotas Congoleños (UPC).** Éste es acusado de crímenes de guerra y de haber reclutado a menores soldados entre 2002 y 2003 en el este de la República Democrática del Congo.

**5**

En este mismo mes **Masivo brote de cólera en Zimbabue, con 100.000 casos y más de 4.000 víctimas mortales.** Este hecho indica que, si bien la situación económica ha mejorado gracias a la liberalización de la economía y a las buenas cosechas, los colapsados servicios de salud y agua y saneamiento deben ser reconstruidos.

**6**

Día 25 **En Bolivia, la nueva Constitución es aprobada en referéndum por el 61 % de la población.** A pesar de dicho consenso, es rechazada en los departamentos orientales de Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando.

**8**

Día 31 **Elecciones locales en Iraq.** En 14 de las 18 provincias del país estas vendrán acompañadas de violencia. La participación será del 51 %.

**9**

Día 8 **El Consejo de Seguridad de la ONU aprueba la Resolución 1860 presentada por Reino Unido.** Mediante ésta se hace un llamamiento a un alto el fuego inmediato, durable y plenamente respetado, al exigir la retirada completa de las fuerzas israelíes de Gaza y autorizar el suministro de provisiones alimentarias, de combustible y de tratamiento médico en el territorio; también hace una petición para aumentar las gestiones internacionales para prevenir el contrabando de armas y municiones en la Franja. Esta resolución llega en un contexto con altos niveles de violencia, producto de la ofensiva israelí *Operación Plomo Fundido* sobre la Franja de Gaza, que culminó con 1.400 palestinos fallecidos, la mitad de ellos civiles, y 13 víctimas israelíes, de las cuales tres eran civiles. Si bien se puso fin a la campaña aérea y terrestre, Israel mantuvo durante todo el año un intenso bloqueo al territorio palestino.

## Febrero

**1**

Día 11 **Entra en vigor en Zimbabue el Acuerdo Político Mundial.** Dicho acuerdo se establece entre el partido del presidente Robert Mugabe, ZANU-PF, y el principal grupo opositor, MDC, liderado por Morgan Tsvangirai, con el fin de facilitar el reparto del poder político. A pesar de este, diversas organizaciones exigirán al Gobierno que retire sus tropas de las zonas próximas a las minas de diamantes, acusando a las Fuerzas Armadas de violar los derechos de la población y de los trabajadores de las minas.

Día 16 **Los talibanes imponen la *sharia* en el valle del Swat.** El acuerdo es llevado a cabo en Peshawar entre los representantes del radical religioso Maulana Sufi Mohamed y aquellos del Gobierno de la Provincia Fronteriza del Noroeste. Llega tras una intensa campaña a favor de la *sharia* a manos del líder religioso Maulana Fazlullah, vinculado a los talibanes pakistaníes. El Gobierno pakistaní acepta esta

**1** Conflictos armados / **2** Atentados / **3** Refugiados, desplazados e inmigración / **4** Violaciones de derechos humanos / **5** Desastres naturales y accidentes / **6** Protestas, manifestaciones... / **7** Otros (informes, datos, estadísticas...) / **8** Guerra en Iraq / **9** Conflicto palestino-israelí / **10** Guerra internacional en Afganistán

situación como parte del acuerdo con los insurgentes talibanes.

En este mismo mes **Brotes de violencia intercomunitaria en Etiopía por la propiedad y usos de la tierra y fuentes de agua.** El enfrentamiento en el sur del país entre las comunidades *borena* y *gheri* causa la muerte de unas 300 personas y hasta 100.000 desplazamientos.

**3**

En este mismo mes **El Gobierno filipino señala que más de 120 personas habrían muerto por las precarias condiciones de los centros de desplazados.** En estos centros se alojan miles de personas desplazadas como consecuencia de los enfrentamientos en las provincias de Sultan Kudarat y Maguindanao entre el Frente Moro de Liberación Islámica (MILF) y el Ejército filipino.

**4**

En este mismo mes **Inicio del juicio contra Kaing Guek Eav, alias «Duch», a cargo de la Cámara Extraordinaria en las Cortes de Camboya.** Durante el juicio, el acusado se declara responsable de la muerte de más de 10.000 personas y manifiesta su remordimiento. Sin embargo, al final del juicio modifica su actitud y pide la libertad, una vez que la Fiscalía ha pedido una pena de 40 años para él.

**5**

En este mismo mes **Grave epidemia de meningitis en Níger, el norte de Nigeria y el suroeste del Chad.** Más de 50.000 personas contraerán la enfermedad. Casi 3.000 personas mueren, en su mayoría niños, adolescentes y jóvenes adultos, en el que ha sido el brote más virulento en cinco años.

**6**

Día 7 **Protestas en Madagascar por el cierre de la emisora y de la cadena de televisión del líder opositor Andry Rajoelina.** 135 personas morirán en los dos meses de manifestaciones. El presidente, Marc Ravalomanana, terminará dimitiendo y su rival asumirá el poder, tras una intervención del Ejército que entra en conflicto con la legalidad constitucional.

Día 7 **Miles de personas se manifiestan en Haití para reclamar la vuelta del antiguo presidente, Jean Bertrand Aristide, en el quinto aniversario de su salida del país.** El Consejo Electoral Provisional rechaza a Aristide su participación en las elecciones al Senado. Así, las dos vueltas de estos comicios, en abril y junio, contarán con acciones violentas. En la región de Plateau Central los resultados electorales serán incluso cancelados.

**8**

Día 27 **EE. UU. anuncia el calendario de retirada de sus tropas de Iraq.** Éste prevé la salida de las fuerzas de combate en agosto de 2010 y la permanencia de 50.000 efectivos para misiones limitadas hasta fines de 2011.

**9**

Día 10 **Elecciones en Israel y llegada al poder del Likud en coalición con partidos de extrema derecha.** EE. UU. no consigue el compromiso del Gobierno de Benjamin Netanyahu para frenar la construcción de asentamientos en Cisjordania y Jerusalén Este, una condición que los palestinos consideran indispensable. Todo esto dificulta el complicado proceso de paz.

**10**

Día 11 **Ataque múltiple en Kabul, la capital, reivindicado por la insurgencia.** Este es dirigido contra varios organismos gubernamentales. Mueren una veintena de personas.

## Marzo

**1**

Día 20 **Se publica en Colombia la Directiva Presidencial 01 sobre Coordinación del Gobierno Nacional para llevar a cabo el Plan Nacional de Consolidación Territorial.** Esta, acorde con la política nacional de «seguridad democrática», pide la «alineación» de las Fuerzas Armadas con las entidades del estado civil. El resultado será la organización de un número creciente de brigadas mixtas de tipo civil-militar, confundiendo lo civil con lo militar. ECHO no participará en estas brigadas mixtas, de acuerdo al principio humanitario de independencia.

Día 25 **El presidente de la Asamblea Nacional de la R. D. Congo, Vital Kamerhe, dimite como consecuencia de la crisis institucional provocada por la entrada de las tropas ruandesas en territorio congolés.** Dicho permiso existe en el marco de la operación conjunta que ambos países llevaron a cabo entre enero y febrero, cuando R. D. Congo aceptó la entrada del Ejército ruandés en su territorio para que pudiera perseguir al grupo armado hutu ruandés FDLR, parte de cuyos miembros son responsables del genocidio de 1994. A cambio, Ruanda se vio forzada a capturar a Laurent Nkunda, líder del grupo armado CNDP depuesto del liderazgo del grupo y huido a Ruanda. La extradición de Nkunda, siguió congelado.

Día 29 **La conmemoración del 40º aniversario de la fundación del grupo armado NPA conlleva un aumento de la violencia en Filipinas.** Los enfrentamientos se producirán entre el entre el NPA y el Gobierno. Además, el NPA también llevará a cabo varios ataques contra las tropas estadounidenses que desarrollan tareas antiterroristas en Mindanao.

**2**

Día 2 **Asesinato del presidente de Guinea Bissau, João Bernardo Vieira.** Los militares le acusan de estar implicado en la muerte del jefe del Ejército, Tagmé Na Wai, fallecido en un atentado pocas horas antes. La débil estabilidad del país se ve amenazada. ECOWAS, la Unión Africana y Naciones Unidas apoyan la celebración de unas nuevas elecciones el 28 de junio, con el fin de mantener el orden constitucional.

Día 3 **Atentado en Pakistán contra la selección nacional de cricket de Sri Lanka.** Este fue reivindicado por la insurgencia talibán, sumándose a la serie de atentados que tuvieron lugar en Lahore.

**4**

Día 4 **La CPI anuncia la orden de arresto contra el presidente sudanés, Omar al-Bashir, acusado de cometer crímenes de guerra y lesa humanidad en Darfur.** Como reacción, el Gobierno expulsará a las organizaciones humanitarias internacionales del país, suscitando la condena y preocupación internacionales ante el posible deterioro de la situación humanitaria.

Día 28 **Asesinato en Dubai de Sulim Yamadayev.** Se trataba del antiguo comandante del batallón Vostok y principal rival del presidente checheno.

## Abril

**1**

Día 5 **Corea del Norte lanza un misil de largo alcance.** Pyongyang dirá que es un satélite de comunicaciones. Pocas semanas más tarde lanzará varios misiles de corto alcance y llevará a cabo un ensayo nuclear subterráneo. Aumenta la tensión entre Corea del Norte y EE. UU., Japón y Corea del Sur, así como China y Rusia. En julio la comunidad internacional condenará el lanzamiento de nuevos misiles de corto alcance desde la costa oriental.

Día 9 **Elecciones presidenciales en Argelia.** El presidente Abdelaziz Bouteflika es reelecto para un tercer mandato con más del 90 % de los votos. Se intensifica la actividad insurgente en Argelia tras estas cuestionadas elecciones.

**3**

Día 23 **Continúa en Pakistán el avance talibán hacia el sur desde Swat.** Esta ofensiva y la contraofensiva del Ejército pakistaní traen consigo un masivo desplazamiento, con dos millones más de personas que abandonan sus casas en menos de un mes para refugiarse en otras partes de la NWFP. El 90 % de los desplazados internos se alojará en familias de acogida, lo que supone una presión sobre una población ya de por sí bastante pobre.

**4**

En este mismo mes **El Frente Revolucionario Democrático Popular de Etiopía (EPRDF) gana las elecciones locales.** Esto aumenta la tensión ya existente por la celebración de elecciones legislativas y presidenciales en mayo de 2010. La oposición sufre los abusos del Gobierno, que detiene a centenares de activistas y candidatos. Además, endurece algunas leyes, como la antiterrorista y la de ONG; esta última penaliza las actividades de derechos humanos emprendidas por las organizaciones etíopes que reciban más del 10 % de su financiación del extranjero y limita las actividades de derechos humanos de las ONG extranjeras.

**5**

En este mismo mes **La malnutrición en la región de Karamoja (Uganda) alcanza niveles alarmantes.** Un 9 % del total de la población sufre malnutrición aguda, alcanzando el 10 % en algunos lugares y un 1,6 % padece malnutrición aguda severa. El Programa Mundial de Alimentos (PMA) proporciona ayuda a alrededor de 1,1 millones de personas en la región. Karamoja se enfrenta a un cuarto año consecutivo de escasez de lluvias. La situación empeora además por la inseguridad consecuencia de los ataques a los ganaderos y por el incierto futuro del programa de desarme del Gobierno.



Día 11 **Las protestas lideradas por el Frente Unido por la Democracia y Contra la Dictadura (FUDD) impiden la celebración de una cumbre de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN) en Bangkok (Tailandia).** Dicho Frente considera que el Gobierno de Abhisit Vejjajiva no es legítimo y apoya al antiguo primer ministro opuesto al Gobierno, Thaksin Shinawatra. Será necesaria una evacuación de urgencia de los participantes de la cumbre de la ASEAN en la ciudad de Pattaya tras la invasión del recinto por parte de los manifestantes. Las protestas antigubernamentales supondrán la muerte de dos personas y la existencia de 120 heridos.

**1** Conflictos armados / **2** Atentados / **3** Refugiados, desplazados e inmigración / **4** Violaciones de derechos humanos / **5** Desastres naturales y accidentes / **6** Protestas, manifestaciones... / **7** Otros (informes, datos, estadísticas...) / **8** Guerra en Iraq / **9** Conflicto palestino-israelí / **10** Guerra internacional en Afganistán

Día 16 **Elecciones legislativas en Jammu y Cachemira (India), prolongadas hasta mayo.** Dichas elecciones traen consigo un aumento de la tensión política y social y serán boicoteadas por algunas organizaciones.

**7**

En este mismo mes **Humanitarian Policy Group señala que en 2008 se había producido un aumento del 61 % en la inseguridad en el trabajo humanitario.** En 2008 el número de trabajadores humanitarios fallecidos víctimas de un ataque excedió al número de soldados muertos en el marco de una misión de mantenimiento de la paz. En Pakistán y Somalia los trabajadores humanitarios han sido definidos como objetivo de manera explícita, pues se considera que extienden ideas y prácticas contrarias al islam. En R. D. Congo el número de ataques contra el personal humanitario fue mayor de cien, doblando el del año anterior. Este grupo confirma que 260 trabajadores humanitarios fueron asesinados en 2008; además, precisa que la mayor parte de los afectados son personal local, si bien en los últimos años se ha registrado un ligero aumento en el número de expatriados atacado.

**9**

Día 11 **Benjamín Netanyahu establece su primer contacto con el líder palestino, Mahmoud Abbas**. Anuncia a Abbas su intención de reanudar las conversaciones y de cooperar para promover la paz. Esto ocurre diez días después de su toma de posesión como primer ministro israelí.

## Mayo

**1**

Día 3 **Chad y Sudán alcanzan un nuevo acuerdo en Doha.** La ofensiva rebelde chadiana y la posterior invasión del Ejército chadiano en territorio sudanés agravarán nuevamente la situación.

Día 15 **La unidad militar gubernamental Joint Task Force (JTF), responsable de la seguridad en el Delta del Níger (Nigeria), lleva a cabo una ofensiva.** Esta se prolongará durante tres semanas y causa centenares de víctimas mortales y el desplazamiento de miles de personas. El grupo armado MEND responde a esta ofensiva, tras haber roto la tregua de septiembre de 2008 en enero, con nuevos secuestros y ataques al sector petrolero.

Día 19 **El Presidente de Sri Lanka, Mahinda Rajapakse, declara la victoria sobre los rebeldes Tigres Tamiles (LTTE).** Finaliza el largo conflicto presente en el norte del país desde 1983, durante 26 años y con 86.000 víctimas mortales. En los últimos meses del conflicto casi 300.000 personas, mayoritariamente tamiles étnicos, han estado atrapados por el conflicto en una estrecha franja de tierra en Mullaitivu, con muy poco o ningún acceso a la ayuda humanitaria. Ambas partes han cometido numerosas violaciones del derecho internacional humanitario y miles de civiles han sido asesinados y heridos. A mediados de mayo, más de 280.000 personas habrán huido de la zona de conflicto y serán retenidas por el Gobierno en campos de desplazados internos en el norte de Sri Lanka; en octubre, el Gobierno comenzará rápidamente a liberar a desplazados internos de los campos y a mediados de diciembre más de 170.000 personas volverán a su lugar de origen en el norte. Los desplazados internos han vuelto a áreas minadas, con falta de infraestructuras básicas y con una fuerte presencia militar. La mayoría de los retornados vive con familias de acogida y hay grandes necesidades de desminado, protección, refugios temporales, reparación de las viviendas, recuperación de los modos de vida o agua y saneamiento.

**3**

Día 31 **En Pakistán, el Ejército declara haber recuperado el Distrito de Swat.** A pesar de la fuerte presencia militar, quedan algunos puntos activos de conflicto que siguen afectando a la población en estas áreas. El 13 de julio comenzará una operación oficial de retorno a gran escala con apoyo de las autoridades. Fuentes oficiales afirman que desde entonces 1,66 millones de personas han vuelto a sus lugares de origen y 1,3 millones más continúan en situación de desplazados, lo cual eleva el movimiento de población a tres millones de personas.

**5**

Día 25 **El ciclón *Aila* golpea la costa del suroeste de Bangladesh.** El país con mayor densidad de población del mundo, vulnerable a los desastres naturales, sufre las consecuencias derivadas del cambio climático. Se proporciona ayuda inmediata a los más necesitados, si bien la falta de comida a largo plazo resulta un problema, dado que las cosechas han quedado destruidas y la tierra se ha vuelto salina. Este mismo ciclón también golpeará Bengala Occidental (India).

## 9

Día 6 **Abbas se entrevista con el presidente egipcio, Hosni Mubarak, y con el presidente de la Liga Árabe, Amr Moussa.** Busca coordinar y hacer avanzar el proceso de paz con Israel. Según Abbas, las consultas pretendían elaborar un plan árabe global que permitiera resolver los problemas de Oriente Medio, especificando que no se trataría sólo de la cuestión palestina, sino de la ocupación israelí en general.

Día 31 **Tres policías, dos miembros de Hamas y un civil mueren en un incidente en Qalqilya (Cisjordania).** La violencia surge cuando la Policía rodea una casa en la ciudad cisjordana de Qalqilya, donde se habían refugiado el alto comandante de Hamas, Mohammad Samman, y su segundo al mando, Mohammad Yasin, según testigos y funcionarios de seguridad; tanto los hombres de Hamas como el dueño de la vivienda murieron en el tiroteo, junto con tres policías. Este hecho se produce días después de que Abbas prometiera a EE. UU. cumplir con sus compromisos en seguridad para estabilizar el escenario político en los Territorios Palestinos.

## 10

Día 6 **Ataque aéreo de EE. UU. en Farah (suroeste de Afganistán).** Hay 97 civiles muertos, según el Gobierno afgano.

Día 11 **Obama anuncia una nueva estrategia para Afganistán.** El presidente estadounidense designa al general Stanley McChrystal como comandante de las tropas americanas. Declara que se necesitan nuevas ideas en la lucha.

# Junio

## 1

Día 15 **En Nagalandia (India), las principales organizaciones insurgentes nagas firman el Pacto de Reconciliación.** Este acuerdo será ampliado en el mes de septiembre con la firma de la Declaración de compromiso por parte de tres organizaciones insurgentes, NSCN-IM, NSCN-K y NNC, mediante la cual acceden a trabajar conjuntamente.

Día 25 **El presidente de Nigeria decreta un alto el fuego tras los hechos sucedidos en el Delta del Níger en mayo, una amnistía para los integrantes de los grupos que abandonaran la lucha armada durante los siguientes 60 días, y libera a uno de los líderes del MEND, Henry Okah.** Estos hechos llevan al MEND a anunciar un alto el fuego temporal –por 60 días a partir del 15 de julio– para facilitar la apertura de negociaciones. El grupo prorrogará el alto el fuego primero por un mes y en octubre lo hará de forma indefinida. Según el Gobierno, a finales de año hay 15.000 insurgentes integrados en el proceso de desarme.

En este mismo mes **Acuerdo de paz frustrado en las FATA (Pakistán) entre la insurgencia y las autoridades.** Aumento así la violencia, con ofensivas militares a gran escala y un repunte de los ataques insurgentes en zonas como Khyber, donde, en septiembre, habrá decenas de miles de desplazados y más de un centenar de víctimas. En Uaziristán del Sur se registrarán, desde octubre, más de 600 muertes y miles de desplazamientos. Además, los ataques con aviones no pilotados de EE. UU. causarán decenas de muertos.

## 2

Día 5 **El ministro de Administración Territorial de Guinea Bissau, candidato a la presidencia, y un ex ministro de Defensa mueren a manos del Ejército cuando se resisten a ser detenidos por su supuesta participación en un intento de golpe de Estado.** Sin embargo, fuentes cercanas a las víctimas indican que se trata de asesinatos políticos. Aunque se crea una comisión de investigación sobre los acontecimientos de marzo, al finalizar el año no se habían esclarecido los hechos.

Día 22 **Atentado contra el presidente de Ingushetia, quien resulta herido.** Más adelante, morirán por distintos ataques el ministro de Construcción y la número dos del Tribunal Supremo. El opositor político ingushetio Maksharip Aushev será asesinado en la república vecina de Kabardino Balkaria.

## 3

En este mismo mes **Desplazamientos masivos en Myanmar.** Estos se producen como consecuencia de los enfrentamientos entre la Armada y los grupos étnicos *karen* y *kokan* en la región fronteriza con China. La ofensiva de la Armada en julio llevará a 4.000 *karen* a huir a Tailandia. El 30 de septiembre habrá 109.041 refugiados birmanos registrados.



## 4

Día 10 **Intensas manifestaciones y protestas sociales en el estado indio de Jammu y Cachemira tras la violación y asesinato de dos mujeres musulmanas a manos de las fuerzas de seguridad indias.** Las organizaciones de derechos humanos denuncian que los 600.000 efectivos militares desplegados en el estado han

**1** Conflictos armados / **2** Atentados / **3** Refugiados, desplazados e inmigración / **4** Violaciones de derechos humanos / **5** Desastres naturales y accidentes / **6** Protestas, manifestaciones... / **7** Otros (informes, datos, estadísticas...) / **8** Guerra en Iraq / **9** Conflicto palestino-israelí / **10** Guerra internacional en Afganistán

incurrido con frecuencia en violaciones de los derechos de la población civil. Tanto las fuerzas de seguridad como la insurgencia han utilizado la violencia sexual como arma de guerra en el transcurso del conflicto.

**6**

Día 5 **Graves enfrentamientos entre la Policía y centenares de indígenas en Bagua (noreste de Perú).** Mueren al menos 34 personas, entre ellas 22 policías. Organizaciones sociales consideran superior la cifra de indígenas fallecidos. Estas tensiones son el desenlace de más de dos meses de protestas por parte de organizaciones indígenas contra una legislación sobre el uso y la explotación de los recursos naturales de la Amazonía.

Día 12 **En Irán, Mahmoud Ahmadinejad resulta vencedor en los comicios.** La oposición los considera fraudulentos, lo que desata grandes protestas populares. Se trata del mayor levantamiento de la población desde la revolución islámica de 1979. Más de un millar de personas serán arrestadas en las protestas, y durante los meses siguientes la oposición continuará denunciando torturas, malos tratos y agresiones sexuales a los detenidos.

Día 28 **Las Fuerzas Armadas hondureñas llevan a cabo un golpe de Estado contra el presidente, Manuel Zelaya, y lo trasladan a Costa Rica por la fuerza.** El nuevo Gobierno buscaba evitar la consulta popular sobre la reforma de la Constitución, que habría permitido la reelección de Zelaya. El antiguo presidente del Congreso, Roberto Micheletti, será el nuevo presidente. En los meses siguientes, centenares de personas resultarán heridas y detenidas durante las manifestaciones que los simpatizantes de Zelaya llevan a cabo de forma prácticamente ininterrumpida.

En este mismo mes **En Etiopía, unos 3.000 estudiantes *oromo* llevan a cabo protestas en la Universidad de Awassa.** Con ellas tratan de denunciar la creciente opresión del Gobierno contra su comunidad.

**8**

Día 21 **Atentado de gran magnitud cerca de la ciudad de Kirkuk (Iraq).** Este causa la muerte de más de 70 personas y heridas a cerca de 200. La violencia es elevada tanto en la provincia de Nineveh, como en la ciudad de Kirkuk, rica en petróleo y marcada por las divisiones étnicas, convierten a estas zonas en los principales focos de atención por su potencial de inestabilidad.

Día 30 **La organización Human Rights Watch (HRW) condena con firmeza la ola de ataques perpetrados contra la población civil iraquí.** Estos tienen lugar principalmente desde el repliegue de las tropas estadounidenses de ciudades y pueblos el 30 de junio.



Día 14 **El primer ministro israelí, Benjamin Netanyahu, pronuncia un discurso en la universidad de Bar-Ilan, cerca de Tel-Aviv, en el que afirma su disposición a la creación de un Estado palestino.** Como condiciones, exige la desmilitarización de dicho Estado y el reconocimiento por parte de los palestinos de Israel como un Estado judío. Según Netanyahu, un futuro Estado palestino no tendría control sobre su espacio aéreo ni posibilidad de hacer contrabando de armas.

## Julio

**1**

Día 15 **Ataque naxalita en Chhattishgarh (India, Manipur).** Este causa 39 bajas de policías y heridas a otros. El conflicto entre los rebeldes maoístas naxalitas y las fuerzas de seguridad en Chhattisgarh afecta directamente a la población y hay áreas completamente inaccesibles, así como escasez de servicios sociales básicos. El aumento de los enfrentamientos hace crecer el número de desplazados. Además, algunos medios independientes denunciarán violaciones de derechos humanos, como el reclutamiento de niños soldado.

Día 25 **Una nueva coalición de tres grupos, llamada Movimiento Nacional, firma un acuerdo de paz con el Gobierno chadiano en Sirte (Libia).** Dicho acuerdo, mediado por el Gobierno de Muamar Gaddafi, implica un cese de hostilidades, una amnistía general, y la posibilidad de que los grupos armados puedan tener actividad política e integrarse en las Fuerzas Armadas de Uganda.

Día 16 **El Ejército chadiano lanza una ofensiva aérea en Darfur Occidental.** Dicho ataque llega tras haberse anunciado que Qatar había estado planificando un encuentro entre el presidente sudanés, Omar al-Bashir, y su homólogo chadiano, Idriss Déby.

**2**

Día 29 **Dos bombas explotan cerca del aeropuerto de Dushanbe (Tayikistán), mientras en la capital se registra otra explosión**. Estas coinciden con un encuentro de los presidentes de Tayikistán, Afganistán, Pakistán y Rusia, en el que se ocupan de cuestiones de seguridad. Aumentan las llamadas de alerta sobre un incremento de incidentes en

zonas fronterizas con Afganistán, así como sobre mayores amenazas de grupos islamistas en el valle de Ferghana.

**4**

Día 15 **Asesinato de la activista de la ONG Memorial, Natalia Estemirova.** Este asesinato se suma al de otras personalidades del ámbito de los derechos humanos, el periodismo y el trabajo humanitario. Organizaciones locales e internacionales instaron a Rusia a poner fin al clima de abusos contra los civiles.

**6**

Día 7 **En Xinjiang (China), alrededor de 200 personas mueren y otras 1.700 resultan heridas en la ciudad de Urumqi por los enfrentamientos entre las comunidades *han* y *uigur*, y por las acciones de los cuerpos de seguridad del Estado para contener la espiral de violencia.** Los incidentes se inician tras las protestas de la comunidad *uigur* por la muerte de dos trabajadores en una fábrica en la provincia china de Guandong. Pekín acusará a la organización en el exilio Congreso Mundial Uigur y a su líder, Rebiya Kadeer, de instigar la violencia en Xinjiang. HRW denunciará en el mes de octubre que 50 uigures habrían desaparecido tras ser detenidas durante los enfrentamientos del mes de julio.

En este mismo mes **Finaliza la iniciativa anual Buena Donación Humanitaria (GHD) comenzada en julio de 2008.** Dicha iniciativa coincide con la adopción del Consenso Europeo de Ayuda Humanitaria y contribuye a la construcción de proyecto de la buena donación al englobar en el proceso a todos los donantes de la Unión Europea, de acuerdo a las tres prioridades principales —asociación, financiación humanitaria basada en necesidades y aplicación de la Buena Donación de modo operacional—.

**8**

Día 25 **Comicios en el Kurdistán iraquí en julio.** Estos están marcados por un clima de tensión política y un ambiente de violencia.

**9**

En este mismo mes **Dos informes de OCHA presentados en julio y agosto confirman las precarias condiciones de la población de Palestina.** Las causas se hallan en el inicio del bloqueo a la Franja de Gaza dos años atrás, y en la declaración de la construcción del muro de Cisjordania como contraria a las obligaciones de Israel.

**10**

Día 2 **Tropas americanas y afganas desencadenan una ofensiva en Helmand.** Su objetivo es arrebatar este bastión a los talibanes, donde cultivan la mayor parte del opio con que se financian.

## Agosto

**1**

En este mismo mes **En Yemen, empeoran los enfrentamientos entre las fuerzas gubernamentales y los insurgentes seguidores de al-Houthi.** Este aumento de la tensión está relacionado con la ofensiva *Operación Tierra Quemada*, lanzada por el Gobierno contra los insurgentes chiíes. Los choques provocan el desplazamiento de unas 75.000 personas, elevando la cifra total a 175.000 desde el inicio de las hostilidades en 2004. Agencias humanitarias y ONG alertan sobre la grave situación de la población civil, en muchas ocasiones atrapada en la zona de combates. En septiembre se denunciará la muerte de 87 personas en un campo de refugiados por un presunto ataque de las fuerzas de seguridad. Las restricciones de acceso a la zona de conflicto dificultarán la asistencia humanitaria.

**2**

Día 17 **Ataque suicida contra un recinto policial en la ciudad de Nazran (Ingushetia).** Este es perpetrado con un camión bomba. Mueren 25 personas y 140 resultan heridas. Se trata del ataque más mortífero de los últimos años en el norte del Cáucaso.

Día 28 **Al-Qaeda en la Península Arábiga atenta sin éxito contra el príncipe saudí Mohammed bin Nayef, responsable de la lucha antiterrorista saudí.** Los explosivos utilizados en este atentado son los mismos que aquellos a los que recurrirá el joven nigeriano en el fallido atentado aéreo de diciembre.

Día 31 **En los primeros ocho meses de 2009, se han contabilizado 775.000 desplazados en las provincias del Kivu Norte y Kivu Sur, y 445.000 en los distritos orientales de la Provincia Oriental.** Entre las causas de esta situación están los graves enfrentamientos que desde principios de año tienen lugar entre los grupos de rebeldes armados, incluido el Ejército de Resistencia del Señor (LRA), y las Fuerzas Armadas congolesas.

**4**

Día 4 **El Consejo de Seguridad de la ONU aprueba la Resolución 1882 sobre los niños y los conflictos armados.** Entre otras cuestiones, se condena la utilización de la violencia sexual contra los menores.

Día 11 **La líder opositora Aung San Suu Kyi es juzgada y condenada a 18 meses más de arresto domiciliario por la Junta Militar de Myanmar.** Es acusada de haber violado las condiciones de su

**1** Conflictos armados / **2** Atentados / **3** Refugiados, desplazados e inmigración / **4** Violaciones de derechos humanos / **5** Desastres naturales y accidentes / **6** Protestas, manifestaciones... / **7** Otros (informes, datos, estadísticas...) / **8** Guerra en Iraq / **9** Conflicto palestino-israelí / **10** Guerra internacional en Afganistán

arresto domiciliario después de la irrupción en su casa de un ciudadano estadounidense.

Día 30 **El Consejo de Seguridad de la ONU aprueba la Resolución 1888, a la que seguirá la aprobación de la Resolución 1889 el 5 de octubre.** El objetivo de estas resoluciones es mejorar la implementación de la Resolución 1325 sobre las mujeres, la paz y la seguridad, así como de la Resolución 1820 sobre la violencia sexual como arma de guerra. El secretario general de la ONU afirma que la impunidad y la inacción gubernamental frente a la violencia sexual favorecen su propagación; exige a los Estados la adopción de medidas enérgicas para terminar con la impunidad y castigar a los perpetradores.

En este mismo mes **Las fuerzas de seguridad etíopes arrestan a decenas de destacados intelectuales de la etnia *oromo* en la capital y en diferentes localidades del estado de Oromiya.** Durante el año se produjeron enfrentamientos esporádicos entre el Frente de Liberación de Oromo (OLF) y el Ejército etíope en los que mueren decenas de combatientes, así como oleadas de detenciones de miembros de la comunidad *oromo* acusados de pertenecer al OLF.

**5**

En este mismo mes **En Papúa Nueva Guinea, una epidemia de cólera satura el sistema de salud del país.** A pesar de la ayuda de las agencias internacionales, se tardará un tiempo largo en controlar la epidemia.

**7**

Día 17 **La Corte Permanente de Arbitraje dictamina las compensaciones de guerra entre Eritrea y Etiopía.** Eritrea debe pagar a Etiopía alrededor de ocho millones de dólares. Etiopía, junto a otros países de la región como Yibuti y Kenia, acusa a Eritrea de suministrar armas y entrenamiento a la insurgencia somalí en violación del embargo de armas impuesto por Naciones Unidas desde 1992.

Día 19 **Se celebra el primer Día Mundial de la Acción Humanitaria.** Naciones Unidas pretende dar mayor visibilidad a la labor de asistencia y las situaciones de crisis humanitaria en todo el mundo. La fecha elegida recuerda el ataque cometido en 2003 contra la sede de Naciones Unidas en Bagdad (Iraq), cuando murieron 22 personas, entre ellas el entonces principal responsable de la acción humanitaria del organismo, Sergio Vieira de Melho. El presidente de la Asamblea General de la ONU, Ali Abdussalam Treki, denuncia el aumento de los ataques contra el personal humanitario, además de recordar a los Estados que, según el Derecho Internacional Humanitario, están obligados a proteger a estas personas en el desempeño de su labor y a facilitarles el acceso a las poblaciones afectadas por la emergencia.

**8**

Día 19 **Atentado en el centro de Bagdad (Iraq).** Mueren más de cien personas en esta zona, teóricamente es una de las mejor custodiadas del país. Hay más de 1.000 heridos.

**9**

Día 4 **Inauguración en la ciudad de Belén del primer Congreso de Fatah en 20 años**. Unos 2.300 delegados discutirán sobre el futuro de la organización política palestina. Dicha celebración supone un hito en las negociaciones internas palestinas. El presidente Mahmoud Abbas fue confirmado en su cargo, aunque los análisis de prensa destacaron el triunfo de Marwan Barghouti, elegido como nuevo miembro del Comité Central de la agrupación.

Día 16 **Mueren en Gaza 24 personas en un incidente entre fuerzas de Hamas y el grupo radical Jund Ansar Allah, presuntamente vinculado a al-Qaeda.** Hamas lanzará una ofensiva contra este movimiento después de que Jund Ansar Allah declare un emirato islámico en Gaza y critique a Hamas por no imponer la sharia de forma estricta en el territorio. El incidente se enmarca en la presencia de grupos salafistas ligados a al-Qaeda en Gaza, que Hamas pretende neutralizar. En los enfrentamientos muere el líder del grupo, el jeque Abdel Latif Moussa.

**10**

Día 20 **Elecciones presidenciales y regionales en Afganistán.** Habrá serias acusaciones de fraude electoral. La reelección de Hamid Karzai en la primera vuelta es anulada tras la cancelación de centenares de miles de votos fraudulentos que le favorecían. Su rival, Abdullah Abdullah, se retirará de la segunda vuelta, tras alegar falta de garantías La controversia acaba en octubre con la proclamación de Karzai, que será investido presidente en noviembre. Será proclamado vencedor sin segunda ronda, con el consiguiente impacto en la legitimidad del proceso.

## Septiembre

**1**

Día 9 **ACNUR confirma el deterioro de la situación en las provincias del Alto y el Bajo Uelé.** La situación en el norte y noreste de la R. D. Congo empeora por los ataques del LRA. Aumenta el número de desplazados internos en esta zona, así como en los Kivus Norte y Sur.

Día 11 **Anuncio del Gobierno venezolano en el que se**

**confirma la compra de armas a Rusia por valor de 2.200 millones de dólares.** EE. UU. considera que se trata de un desafío a la estabilidad en la región.

En este mismo mes **EE. UU. lleva a cabo bombardeos en Somalia en persecución de supuestos miembros de al-Qaeda en el país, vinculados a al-Shabab.** Diversas fuentes señalan la muerte de 17.000 personas desde principios de 2007. Al-Shabab amenaza con extender la guerra a la región del Cuerno de África. Los enfrentamientos tienen lugar entre al-Shabab y facciones aliadas de Hizbul Islam; entre las causas de los mismos se encuentra el control y la gestión del lucrativo puerto de Kismayo, en el sur del país. La Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos denuncia que todas las partes enfrentadas han cometido torturas y ataques deliberados contra civiles que pueden considerarse crímenes de guerra.

**2**

Día 17 **Atentados en el sur de Mogadiscio contra la base de las fuerzas de la Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISON).** El grupo radical islámico al-Shabab se atribuye estos dos atentados suicidas con camiones cargados de explosivos. Mueren nueve personas, entre ellos cinco militares de Burundi. Tras el ataque se producen combates entre los rebeldes y las fuerzas de la Unión Africana, en los que mueren siete personas, incluidos civiles.

**3**

Día 17 **La Fuerza Aérea de Yemen bombardea un campo de refugiados en el extremo norte del país.** Mata a 87 personas, en su mayoría mujeres y niños, y deja 40 heridos. Tiene lugar en la comarca de Al Adi en Harf Sufian, en la provincia de Omrán, donde hay miles de desplazados yemeníes en medio de los combates que desde el mes de agosto enfrentan al Ejército y a un grupo rebelde chií.

En este mismo mes **En Somalia, el número de desplazados llega a 1,55 millones, superando los 1,3 millones de enero.** A ello se suman los 524.000 desplazados en corredor de Afgooye. Las personas necesitadas de asistencia son 1,4 millones de personas del medio rural afectadas por las sequías, 655.000 pobres urbanos que luchan ante los elevados precios de los alimentos y más de 1,42 millones de desplazados por el conflicto; alrededor del 93 % de estos desplazados se concentran en el sur y el centro de Somalia. La sequía en las regiones de pastoreo del centro y el norte y el flujo de desplazados a áreas del norte llevan a concentrar los esfuerzos humanitarios de la Comisión Europea en Puntalandia y Somalilandia.

En este mismo mes **En Uganda, todavía 1,4 millones de personas son consideradas desplazadas.** De estas, 1,2 millones se encuentran en la región de Acholi, donde los prolongados desplazamientos y el sufrimiento son más intensos.

**4**

Día 7 **Peter McCloskey, fiscal del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia (TPIY), pide cadena perpetua para siete de los antiguos altos cargos militares y policías serbo-bosnios implicados en el genocidio de Srebrenica.** Todos ellos se declararon inocentes de los crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad y genocidio que se les imputaron. Por otra parte, el fiscal Serge Brammertz reclamará en diciembre mayor implicación de Serbia en el arresto de los dos supuestos criminales de guerra que todavía se encuentran fugitivos, Ratko Mladic y Goran Hadžic.

En este mismo mes **El Gobierno pakistaní anuncia una amnistía general para presos políticos baluchis e informa de la investigación de denuncias de desapariciones y torturas a activistas de la provincia por parte de la Comisión de Derechos Humanos de Pakistán.** En diciembre la cifra oficial de desaparecidos ascenderá a un millar y el Gobierno propondrá al Parlamento un plan para aumentar la autonomía en Baluchistán, propuesta que será considerada insuficiente y rechazada.

**5**

Día 2 **En Indonesia, un terremoto de magnitud 7 golpea la provincia de Java Occidental.** Este afecta a 700.000 personas y destruye más de 142.000 viviendas. El Presidente declara que no es necesaria la ayuda, restando importancia al grave desastre.

Día 30 **Un terremoto de magnitud 7,9 golpea de nuevo Indonesia, en concreto Sumatra Occidental.** Mueren más de 1.100 personas y más de 180.000 casas resultan destruidas o dañadas. Además, afecta a 1,2 millones de personas en 18 regiones. Este terremoto recibirá la ayuda de más de 200 organizaciones.

En este mismo mes **En Filipinas, la tormenta tropical *Ketsana* devasta Manila y sus áreas vecinas, inundando más del 80 % de la capital y provocando el desplazamiento de cientos de miles de personas.** El *Ketsana* también afectará a Vietnam, Laos y Camboya; devastará primero Vietnam, tras ello cinco provincias sureñas de Laos, entre las que se encuentran las más vulnerables y expuestas a la inseguridad alimentaria, y siete provincias centrales y

septentrionales de Camboya. En este mismo mes, el tifón *Parma* causará grandes inundaciones y desprendimientos de tierras en el norte de Luzón (Filipinas), golpeando duramente la producción agrícola.

En este mismo mes **Un terremoto provoca un tsunami que golpea Samoa y Tonga.** Mueren 138 personas y 4.500 se ven afectadas. Se requiere intervención humanitaria.

En este mismo mes **EL PMA se ve obligado a cerrar 12 centros de alimentación en Somalia, afectando a 100.000 menores.** Este hecho es consecuencia de las restricciones impuestas por EE. UU. para el envío de asistencia humanitaria a las zonas bajo control del grupo armado islamista al-Shabab, dentro de su estrategia antiterrorista.

**6**

Día 4 **Nuevo brote de violencia en la ciudad de Urumqi (China).** Cinco personas mueren y otras 14 resultan heridas. La violencia llega tras la protesta de miles de personas, la mayoría de etnia *han*, contra una serie de ataques con jeringuillas. Según Pekín, las personas que llevaron a cabo dichos ataques formaban parte de grupos organizados. Las protestas provocarán la destitución del líder del Partido Comunista en Urumqi y del jefe de la Policía en la provincia de Xinjiang.

Día 22 **Zelaya regresa a Honduras de forma clandestina.** Se refugia en la Embajada brasileña para evitar su detención. El Gobierno *de facto* declara el estado de sitio, rodea militarmente la Embajada brasileña e incrementa la represión contra los partidarios de Zelaya.

Día 28 **Fuerte represión militar en una manifestación en Conakry (Guinea).** Los manifestantes piden la dimisión de Musa Dadis Camara, líder de la Junta Militar, y la vuelta al orden constitucional. Hay más de 157 muertos, si bien las autoridades militares insisten en que solo 54 personas. Numerosas organizaciones de derechos humanos denuncian que al menos 33 mujeres fueron víctimas de la violencia sexual durante los incidentes.

**7**

Día 15 **El centro de investigación tailandés Deep South presenta un informe en el que revela que los índices de violencia en el sur de Tailandia han vuelto a repuntar en el año 2009.** Se habrían alcanzado los 100 incidentes armados al mes, lo que contrasta con las declaraciones del Gobierno, según las cuales la violencia estaba disminuyendo en los primeros meses de 2009. La violencia afecta principalmente a la población civil —tanto budista como musulmana— y tiene un impacto especial en el ámbito educativo, con decenas de ataques contra colegios y docentes.

En este mismo mes **UNICEF declara que en el conflicto de R. D. Congo se ha reclutado y usado a más menores soldados que en ningún otro conflicto del mundo.** Como nota positiva, cabe señalar que desde comienzos de año, UNICEF facilitó la liberación de 2.813 menores, incluyendo 360 niñas, de grupos que les usaban como soldados, esclavos sexuales y trabajadores en varios países de África.

**9**

Día 24 **La Agencia de la ONU para los refugiados de Palestina (UNRWA) celebra su 60º aniversario.** Los Gobiernos se comprometen a continuar apoyando la labor de la UNRWA.

Día 15 **Un extenso informe encargado por la ONU y liderado por el juez sudafricano Richard Goldstone denuncia la comisión de crímenes de guerra durante la ofensiva israelí en Gaza.** Israel es acusado de uso desproporcionado de la fuerza y ataques indiscriminados contra civiles; y Hamas del lanzamiento de cohetes contra territorio israelí.

**10**

Día 4 **Bombardeo lanzado por la OTAN sobre dos camiones cisterna en Kunduz.** Mueren 142 personas. Este bombardeo ordenado por el mando alemán provocará grandes controversias.

Día 17 **Atentado con coche bomba en Kabul.** En el atentado, reivindicado por los talibanes, mueren seis paracaidistas italianos de la ONU y otros cuatro resultan heridos, a la vez que fallecen 10 civiles afganos y hay 60 heridos.

## Octubre

**1**

Día 7 **Libia anuncia que Malí y Níger han llegado a un acuerdo de paz con los grupos armados tuareg.** Dicho consenso, que tiene lugar bajo mediación de Libia, supone el abandono de las armas de 1.100 combatientes.

Día 22 **El delegado del CIRC es secuestrado en el Chad.** No será liberado sino 89 días más tarde. Este fenómeno se enmarca dentro de la deteriorada situación del espacio humanitario en el Chad oriental durante 2009, que también afecta a organizaciones como Médicos Sin Fronteras o Acción contra el Hambre.

Día 30 **Acuerdo de cooperación militar suscrito por EE. UU. y Colombia para establecer siete bases militares estadounidenses y la utilización de la infraestructura portuaria, de**

**telecomunicaciones y de defensa nacional colombianas.** En la cumbre de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), otros países de la región mostrarán su inquietud ante la creciente injerencia de EE. UU. en Suramérica con el pretexto de proporcionar apoyo técnico, logístico y de inteligencia al Gobierno colombiano en su lucha contra los rebeldes.

Día 31 **En Sudán, el presidente del Gobierno semiautónomo del sur, Salva Kiir, se muestra partidario de la secesión del sur.** Indica que continuar formando parte de un Sudán unido convertiría a todos los sureños en ciudadanos de segunda. La Corte Permanente de Arbitraje de La Haya estableció la nueva frontera en la región petrolera de Abyei, dejando el principal pozo de crudo en el norte, y las tierras más fértiles, además de la capitalidad, en el sur. Su dictamen fue contestado por las tribus árabes-ganaderas *misseriya*, que exigieron compensaciones al Estado por las pérdidas al considerar que esta decisión afectaría gravemente a sus actividades de pastoreo.

En este mismo mes **Yibuti inicia una campaña diplomática contra Eritrea.** A través de esta acusa a Eritrea de injerencia en la seguridad del país, al proporcionar armamento y entrenamiento a fuerzas y movimientos antigubernamentales con el objetivo de promover actos de sabotaje dentro de su territorio.

## 2

Día 3 **En Mindanao (Filipinas), el grupo Bangsamoro National Liberation Army reivindica la autoría de un atentado cerca de la localidad de Indanan.** Dicho atentado se habría llevado a cabo con la colaboración del Frente Moro de Liberación Nacional (MNLF). En él mueren dos marines estadounidenses. El grupo denuncia que las tropas filipinas y estadounidenses estaban llevando a cabo una ofensiva militar contra el MNLF y amenaza con nuevos ataques si prosiguen dichos ataques.

Día 18 **Atentado contra la Guardia Revolucionaria en la provincia suroriental Sistán Baluchistán (Irán).** Este ataque será reivindicado por el grupo suní Jundollah Mueren 42 personas, entre ellas seis oficiales de alto rango.

Día 28 **Atentado en un mercado de Peshawar (NWFP), con 105 víctimas mortales.** Se trata del ataque talibán más mortífero en Pakistán en los últimos dos años. Coincide con la visita al país de la secretaria de Estado de EE. UU., Hillary Clinton.

## 3

Día 15 **En Uaziristán del Sur (FATA), en Pakistán, comienzan operaciones militares de gran importancia.** Estas provocan el desplazamiento de 260.000 familias de acuerdo a datos oficiales; cabe tener en cuenta que 460.000 personas han solicitado ser registrados oficialmente como desplazados internos.

Día 30 **Violento conflicto en la Región de Dongo (R. D. Congo), a lo largo del río Ubangi, entre la R. D. Congo y la República del Congo.** Este provoca grandes movimientos de refugiados desde la R. D. Congo a la República del Congo.

## 4

Día 5 **El Relator Especial de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos afirma que Myanmar es el país con mayor número de niños soldados en el mundo.** En su armada se encuentran 70.000 o más de los 350.000 soldados que la componen.

Día 31 **La UE levanta el embargo a Uzbekistán.** La UE considera que se ha producido una mejora de la situación de los derechos humanos en el país desde los hechos de Andijan, si bien las organizaciones internacionales alertan sobre la falta de avances reales. Más adelante, la ONG HRW denunciará un deterioro de la situación de derechos humanos en el periodo previo a las elecciones parlamentarias de diciembre.

## 5

En este mismo mes **Eritrea se ve fuertemente afectada por las sequías.** A estas se suman las consecuencias de la guerra con Etiopía y Yibuti. Un elevado número de personas serán admitidas en programas de nutrición.




Día 1 **La celebración del 60º aniversario de la fundación de la República Popular de China viene acompañada de protestas en el Tíbet y Nepal.** Alrededor de 80 personas son detenidas por la Policía nepalí.

Día 20 **Elecciones legislativas en Níger.** Estas llegan tras el cuestionado referéndum a favor del presidente, Mamadou Tandja, quien puede así prorrogar el número de mandatos presidenciales. Los comicios son boicoteados por la oposición. Numerosas personalidades políticas de la oposición serán detenidas. La UE suspenderá los acuerdos de ayuda al desarrollo alcanzados con Níger.

Día 30 **El Gobierno *de facto* hondureño y Zelaya firman un acuerdo tras las presiones y gestiones diplomáticas de la comunidad internacional.** Este preveía la conformación de un gobierno de unidad nacional, la posibilidad de que el Congreso decidiera sobre la restitución o no de Zelaya en el cargo y el reconocimiento de las elecciones previstas para el 29 de noviembre. A pesar de todo, a los pocos días se romperá el acuerdo por las acusaciones cruzadas entre las partes.

**1** Conflictos armados / **2** Atentados / **3** Refugiados, desplazados e inmigración / **4** Violaciones de derechos humanos / **5** Desastres naturales y accidentes / **6** Protestas, manifestaciones... / **7** Otros (informes, datos, estadísticas...) / **8** Guerra en Iraq / **9** Conflicto palestino-israelí / **10** Guerra internacional en Afganistán

**7**

Día 27 **La UE impone un nuevo embargo sobre Guinea, debido a la evolución de la situación en el país durante el último año.** Diez días antes ECOWAS había decidido imponer un embargo de armas voluntario para los Estados miembros de la organización.

**8**

Día 25 **Dos coches bomba estallan en el corazón de Bagdad.** Mueren 155 personas y 520 resultan heridas. Estas explosiones tienen lugar cerca de la llamada *zona verde*, supuestamente la más segura de la capital. Se trata del ataque más mortífero desde 2007.

En este mismo mes **Siria, y Jordania en menor medida, acogen a refugiados iraquíes.** Hay 220.000 refugiados registrados por ACNUR en Siria y 52.000 en Jordania. Junto a estos existen los refugiados no registrados, lo cual supone una presión para los respectivos sistemas nacionales de salud, educación y vivienda.

**9**

Día 27 **Un informe de Amnistía Internacional señala que Israel restringe a un 20 % de la población palestina el acceso al principal acuífero de la zona.** Esto lleva a la población a tener que comprarle camiones cisterna o recurrir a agua procedente del acuífero de la costa, donde un 90 % del agua está contaminada.

Día 28 **Fatah firma un acuerdo auspiciado por El Cairo que incluye la celebración de elecciones en junio de 2010, la liberación de detenidos y una reforma de las fuerzas de seguridad.** Ante la reticencia de Hamas a suscribir el texto, Abbas convoca elecciones para el 24 de enero, pero el grupo islamista señala que no permitirá comicios en Gaza antes de alcanzar un acuerdo de reconciliación. Abbas anuncia que no se presentaría a la reelección como presidente de la Autoridad Palestina, como una forma de presionar ante la paralización en los intentos por reanudar el proceso de paz con Israel. A fines de diciembre, y ante la imposibilidad de alcanzar un acuerdo, la dirigencia palestina en Cisjordania decidió prorrogar el mandato de Abbas y del Parlamento.

**10**

Día 8 **Ataque insurgente contra la Embajada india.** Mueren 17 personas y alrededor de 60 resultan heridas.

Día 28 **Atentado por parte de la insurgencia contra un edificio donde residían trabajadores de la ONU.** Hay 11 muertos, cinco de ellos trabajadores de la organización.

En este mismo mes **Octubre sangriento para los americanos.** Mueren 58 soldados.

## Noviembre

**1**

Día 5 **Se desencadenan enfrentamientos intercomunitarios en el noroeste de R. D. Congo entre las comunidades *enyele* y *munzala* por los derechos de pesca y la propiedad de la tierra.** Estos provocarán la muerte de más de 100 personas y el desplazamiento de otras 184.000, de las cuales más de 84.000 se refugiarán en la vecina Congo. La contraofensiva gubernamental contribuirá a agravar la situación.

Día 6 **Tras meses de desacuerdos políticos, se pone en marcha el nuevo Gobierno libanés.** Este cuenta con 15 representantes de la coalición de Hariri, ganadora de los comicios de junio, 10 de la oposición y cinco designados por el Presidente.

Día 10 **Enfrentamiento naval en el Mar Amarillo entre Corea del Norte y Corea del Sur.** Muere un tripulante norcoreano y otros tres resultan heridos. La tensión militar entre Corea del Sur y del Norte aumenta de manera significativa.

Día 13 **El Gobierno turco presenta ante el Parlamento las reformas para resolver la cuestión kurda, anunciadas en julio.** El plan, rechazado por la oposición, es apoyado por el Ejército, que se muestra firme ante la idea de acabar con el Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK). El Parlamento renueva un año más el permiso al Ejército para atacar al grupo en Iraq, decisión considerada por el PKK como una declaración de guerra. A pesar de todo, el PKK enviará, como señal de paz, a un grupo de 34 personas desde Iraq a Turquía en octubre. No obstante, el multitudinario recibimiento a estos en Diyarbakir fue muy criticado por la clase política turca.

Día 13 **El líder de AQMI, Abdemalek Droukdel, es sentenciado a muerte *in absentia*.** Este juicio corresponde a un ataque que en 2007 causó 11 muertos en Argel.

Día 14 **En Etiopía, el Frente para la Liberación Nacional de Ogadén (ONLF) anuncia la muerte de 626 soldados etíopes.** Además, confirma la captura de siete localidades, material y vehículos militares en los diferentes ataques llevados a cabo por el grupo en las zonas cercanas a la frontera somalí.

Día 17 **Alemania detiene al líder de las Fuerzas Democráticas para la Liberación de Ruanda (FDLR), Ignace Murwanashyaka, y a su vicecomandante, Straton Musoni.** Estos son acusados de haber cometido crímenes de guerra y contra la humanidad en el este de la R. D. Congo.

Día 19 **El Ejército venezolano vuela dos puentes fronterizos, lo que supone un aumento de la tensión entre Colombia y Venezuela.**

A este enfrentamiento se sumará la detención en Venezuela de tres agentes de inteligencia colombianos acusados de no contar con autorización para cruzar la frontera e investigar el asesinato de diez colombianos en suelo venezolano. Las tensiones alcanzarán tal grado que las relaciones diplomáticas entre ambos países llegarán a suspenderse.

Día 23 **En Perú, el fundador de Sendero Luminoso, Abimael Guzmán, anuncia la intención de la formación de transformarse en un partido político.** El grupo busca con ello participar en los comicios de 2011.

Día 23 **En Maguindanao (Filipinas), 57 personas son asesinadas cerca de la ciudad de Ampatuan cuando se dirigían a la presentación de la candidatura electoral de Esmael Mangudadatu.** Entre ellas había 34 periodistas. Esta masacre habría sido perpetrada por un centenar de hombres armados al servicio de Andal Ampatuan y comandados por su hijo, también llamado Andal Ampatuan, quien fue detenido junto a otras 60 personas.

Día 29 **AQMI captura a tres cooperantes españoles en Mauritania.** Estos, que pertenecen a la ONG Barcelona Acció Solidària, serán liberados en distintos momentos del año 2010, a cambio de la liberación de presos de AQMI. En estas mismas fechas también serán capturados por AQMI dos italianos en territorio mauritano y un francés en Malí. Ante la expansión de las acciones del grupo en la región del Sáhel, a lo largo de 2009 se activaron iniciativas de cooperación regional en la lucha contra AQMI, en las que participan fuerzas de Argelia, Malí, Níger y Mauritania.

En este mismo mes **Comienza la operación Green Hunt en Chhattisgarh (India).** 3.000 policías de Jammu y Cachemira son trasladados a Chhattisgarh para activar esta operación liderada por la Policía de los diferentes estados. La implicación en la misma de las fuerzas de seguridad, de comandos de élite y fuerzas especiales, así como el uso de la fuerza aérea llevarán a gran parte de la sociedad civil a cuestionarla.

**2**

Día 27 **La insurgencia chechena reivindica un atentado contra un tren de lujo a 320 kilómetros de Moscú.** Este causa 26 muertes y cerca de un centenar de heridos, si bien diversos análisis ponen en duda su autoría. Por otra parte, en este mes tiene lugar una operación de las fuerzas de seguridad chechenas, con un balance oficial de 20 rebeldes muertos.

**4**

Día 4 **Un informe del IRIN señala que la R. D. Congo sigue siendo un escenario en el que la violencia sexual en el marco del conflicto armado que afecta al este del país tiene un impacto alarmante.** OCHA señala que durante los seis primeros meses de 2009 se registraron 5.400 denuncias de violaciones en la provincia de Kivu Sur. Otras fuentes recogían que desde enero y hasta el mes de noviembre, 7.000 mujeres y niñas habían sido víctimas de la violencia sexual en el este de R. D. Congo.

Día 10 **HRW denuncia el reclutamiento de jóvenes somalíes en los campos de refugiados de Dadaab por parte del Gobierno keniano**. Con ello, este último pretende crear milicias que combatan la expansión del grupo armado al-Shabab dentro de sus fronteras.

Día 14 **Rabat decide expulsar de Marruecos a la activista saharaui Aminatou Haidar.** La mujer es enviada contra su voluntad a España, donde inicia una huelga de hambre para presionar a los Gobiernos español y marroquí. Su situación motiva tensiones diplomáticas y gestiones de alto nivel de Gobiernos europeos y de EE. UU., que intentan obtener un compromiso de Marruecos para permitir el retorno de la activista. Después de 32 días, Haidar es autorizada a regresar al Sáhara Occidental. La medida será justificada por Rabat como un gesto humanitario, y celebrada por Haidar como un éxito para la causa saharaui.

**5**

Día 1 **El tifón *Mirinae* afecta a Laos, Vietnam y Camboya.** Los destrozos del mismo, sumados a los efectos del Ketsana, causarán los peores daños provocados por una tormenta en los últimos cuarenta años.

**6**

Día 29 **Victoria de Porfirio Lobo en las elecciones hondureñas.** Esta no es reconocida por Zelaya. Además, dichas elecciones no contaron con observadores internacionales. El Congreso rechaza por amplia mayoría la restitución de Zelaya como presidente.

**7**

Día 29 **Las elecciones presidenciales de Costa de Marfil, previstas para esta fecha, son de nuevo aplazadas por la ralentización del proceso de revisión de las listas de votantes.** Se estima que el derecho a voto fue negado a 1,9 millones de personas que no pudieron demostrar ser marfileños ante las audiencias itinerantes creadas para el registro de la población.

**1** Conflictos armados / **2** Atentados / **3** Refugiados, desplazados e inmigración / **4** Violaciones de derechos humanos / **5** Desastres naturales y accidentes / **6** Protestas, manifestaciones... / **7** Otros (informes, datos, estadísticas...) / **8** Guerra en Iraq / **9** Conflicto palestino-israelí / **10** Guerra internacional en Afganistán

## Diciembre

**1**

<u>En este mismo mes</u> **En Jammu y Cachemira (India), el Gobierno ha retirado a unos 15.000 efectivos militares, sin haber anunciado la cifra de soldados afectados ni el calendario de retirada.** Estos hechos no coinciden con el anuncio previo en el que dicho Gobierno manifestaba su intención de retirar a miles de militares de Jammu y Cachemira para desplegarlos de nuevo en las áreas en las que opera el grupo armado maoísta CPI-M.

**2**

<u>Día 7</u> **Atentado de una célula del PKK en la provincia de Tokat (centro de Turquía), sin órdenes centrales, en el que mueren siete soldados.** El impacto político y social es elevado; se da orden judicial de ilegalización del DTP, acusado de cooperar con el PKK. Este último califica la posición del Gobierno y del Estado como de intento de aniquilación del grupo y de sus bases. Las posteriores protestas kurdas en numerosas ciudades se saldan con tres civiles muertos y diversos heridos. Las detenciones masivas de finales de año contra círculos kurdos, incluyendo alcaldes del DTP, se saldan con más de 300 inculpados.

<u>Día 25</u> **Atentado abortado por parte de un terrorista nigeriano entrenado en Yemen por al-Qaeda para destruir un avión estadounidense que cubría la ruta Ámsterdam-Detroit el Día de Navidad.** Al-Qaeda en la Península Arábiga reivindica la acción, argumentando que es una represalia por la ofensiva de las fuerzas yemeníes con apoyo de EE. UU., que durante diciembre provoca la muerte de al menos 60 militantes. Al-Qaeda podría reforzar sus posiciones en Yemen estableciendo relaciones con tribus locales y explotando los conflictos que afectan al país, por ejemplo, expresando su respaldo a la lucha secesionista en el sur como hizo a mediados de 2009. Además, este atentado fallido produce un aumento en el interés por el país en el ámbito internacional, si bien la situación humanitaria en el país queda al margen de dicho interés, consolidándose como crisis humanitaria olvidada: el país más pobre del mundo árabe, con un 35 % de la población por debajo del nivel de pobreza.

**3**

<u>28 diciembre</u> **El Gobierno tailandés deporta aproximadamente a 4.000 *hmong* de vuelta a Laos tras clasificarlos como inmigrantes ilegales.** Alrededor de 5.000 militares tailandeses entran en el campo de Petchabun y empiezan dicha repatriación en autobús. La UE, junto a los embajadores de EE. UU. y Australia, instan a Laos a respetar los derechos de los retornados y permitir a las organizaciones humanitarias y a los diplomáticos el acceso a estos retornados.

<u>En este mismo mes</u> **En Kenia, los campos de refugiados de Daadab, destinados a albergar a 90.000 personas, acogen a 280.000.** Más de 10.000 refugiados han sido realojados en Kakuma, el cual albergaba a los primeros refugiados de la crisis de Sudán Sur. Los campos funcionan por encima de sus capacidades, lo que provoca el estrés de los refugiados y de las agencias de ayuda. Los refugiados han llegado a los campos en torno a una media de más de 5.000 al mes en 2009.

<u>En este mismo mes</u> **En Mindanao (Filipinas), 300.000 personas continúan en situación de desplazados.** Esto ocurre como consecuencia de los enfrentamientos entre el Gobierno y los grupos de oposición MILF y MNLF producidos en agosto de 2008. La situación en los centros de evacuación y de desplazados se complica por las inundaciones.

<u>En este mismo mes</u> **En la región del Sáhel, las 24.000 personas de los campos de refugiados comienzan a marcharse a nuevos lugares.** Estos nuevos espacios son proporcionados por el Gobierno.

**4**

<u>Día 18</u> **Comienza en Argentina uno de los juicios más relevantes a antiguos militares en activo durante la dictadura argentina (1976-1983).** Diecinueve oficiales están acusados de violaciones de derechos humanos perpetradas en la Escuela Mecánica de la Armada (ESMA), uno de los centros de tortura más importantes de América Latina. Se calcula que por este pudieron pasar 5.000 argentinos; de estos, 1.500 fueron anestesiados y lanzados al mar desde aviones en los llamados *vuelos de la muerte*. Se calcula que menos de 200 argentinos lograron sobrevivir a su paso por este centro.

**6**

<u>Día 3</u> **En Guinea, el líder de la Junta, el capitán Musa Dadis Camara, es víctima de un intento de asesinato por parte del jefe de la guardia presidencial, el teniente Aboubacar «Toumba» Diakité.** Este último es uno de los principales responsables de la matanza del 28 de septiembre en Conakry. Camara será evacuado a Marruecos para ser intervenido y el ministro de Defensa de la Junta, Sekouba Konaté, le relevará en el cargo.

<u>Día 6</u> **Evo Morales gana los comicios en Bolivia.** Tras una intensa campaña electoral, Morales se impone con el 64 %

de los votos a su rival, Manfred Reyes Villa, antiguo gobernador de Cochabamba.

**7**

Día 1 **Entra en vigor el Tratado de Lisboa, tras ocho años de trabajo de relaciones institucionales.** Se alcanzan así los principios de la Unión Europea: democracia, respeto al derecho, los derechos humanos y las libertades fundamentales, respeto a la dignidad humana, y los principios de igualdad y solidaridad. Se introducen por primera vez bases específicas legales en la acción humanitaria.

Día 23 **El Consejo de Seguridad de la ONU aprueba la Resolución 1907.** Se establece así un nuevo embargo de armas a Eritrea por violar el embargo existente hacia Somalia al proporcionar asistencia política, financiera y logística, además de formación y armamento a los grupos armados islamistas somalíes opuestos al Gobierno Federal de Transición somalí. Además, se exige a Eritrea que reabra el diálogo con Yibuti.

**8**

Día 6 **El Parlamento iraquí aprueba la normativa electoral y los comicios se programan para el 7 de marzo de 2010.** Esta decisión tiene lugar justo antes de que venciera el plazo límite y bajo presión de EE. UU., quien vio amenazado su plan de retirada de tropas ante la situación de inseguridad de finales de año y las dificultades para aprobar la ley electoral que debía regir los próximos comicios.

Día 8 **Cinco atentados con coches bomba en Bagdad.** Estos dejan al menos 112 muertos y 207 heridos. Estas explosiones llegan justo después de la aprobación del Parlamento iraquí de la nueva ley electoral.

**9**

Día 26 **Mueren un israelí y seis palestinos, en incidentes en Cisjordania y Gaza.** Este hecho alerta sobre un posible aumento de la violencia. Un año después de la ofensiva israelí sobre la Franja de Gaza, 20.000 personas se encuentran todavía en situación de desplazados y 6.345 casas necesitan grandes reparaciones. La reconstrucción no ha podido comenzarse y la situación humanitaria ha empeorado de forma dramática.

En este mismo mes **El Gobierno israelí se muestra dispuesto a suspender por diez meses la construcción de colonias en Cisjordania.** A pesar de todo, mantiene su política de demoliciones de casas de familias palestinas y anuncia la construcción de otras 700 viviendas en Jerusalén Este.

**10**

Día 2 **El presidente de EE. UU. anuncia una nueva estrategia.** Esta incluye el despliegue de 30.000 tropas adicionales —hasta llegar a 100.000— y un calendario de retirada que comenzaría en 2011. En ese sentido, el líder talibán Mullah Omar rechazará negociar con el Gobierno afgano mientras haya presencia militar extranjera.

Día 30 **Un terrorista suicida ataca una base militar afgana.** Mueren siete agentes de la CIA.

**1** Conflictos armados / **2** Atentados / **3** Refugiados, desplazados e inmigración / **4** Violaciones de derechos humanos / **5** Desastres naturales y accidentes / **6** Protestas, manifestaciones... / **7** Otros (informes, datos, estadísticas...) / **8** Guerra en Iraq / **9** Conflicto palestino-israelí / **10** Guerra internacional en Afganistán



Instituto de Estudios
sobre Conflictos
y Acción Humanitaria

Hermanos García Noblejas,
nº 41 Bis, 2ª planta
28037 Madrid
T 91 377 30 09
e-mail sede@iecah.org

**www.iecah.org**

En colaboración con:




Con el apoyo de:

**Ayuntamiento de Córdoba**
Delegación de Cooperación
Salud y Consumo